

Kristian Siikavirta

**VALTIONTUKI OIKEUDEN JA POLITIIKAN  
YHTYMÄKOHDASSA**

**ESIMERKKINÄ YMPÄRISTÖNSUOJELU**

With an English Abstract

YLIOPISTOLLINEN VÄITÖSKIRJA

Esitetään Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella  
julkisesti tarkastettavaksi Helsingin yliopiston Porthanian luentosalissa P III,  
Yliopistokatu 3, perjantaina 9. päivänä tammikuuta vuonna 2007 klo 12.



## Esipuhe

Väitöskirjan valmistuttua on aika muistaa niitä henkilöitä ja yhteisöjä, jotka ovat paitsi innoittaneet aloittamaan tutkimustyön niin ovat myös osaltaan vaikuttaneet sen sisältöön ja tehneet mahdolliseksi työn loppuunsaattamisen. Tekijänä otan kantaakseni vastuun sisällön puutteista. Onnistuneista kohdista osoitan kiitoksen hyville yhteistyökumppaneille.

Henkilökohtaisesti palkitsevan työn aloittamisesta on kiittäminen professori Matti Heimosta ja professori Kalle Määttä, jotka molemmat työskentelivät työtä aloittaessani Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa. Ilman heidän tukeaan, esimerkkiään ja ohjaustaan tämän tutkimuksen tekemisestä ei olisi tullut mitään. Arvokas ja muistettava rooli tutkijantehtävieni alussa on ollut Suomen kuntaliiton ympäristönsuojelupäälliköllä Maija Hakasella.

Työntekoa ovat kannustaneet merkittävästi monet tutkijatoverit sekä Helsingin yliopiston että Joensuun yliopiston oikeustaloustieteen ja oikeustieteen harrastajien piiristä yli laitos-, oppiaine- tai tieteenalojen rajojen. Esitarkastajilta Kalle Määttä ja professori Erkki J. Hollolta saadut kommentit ja joustava sekä ystävällinen suhtautuminen ovat olleet työn kannalta merkittäviä ja kannustavia. Keskustelut ja kahvit assistentti Tero Ermeen ja läheisen tutkijatoverin Yen Kong Ngangjoh Hodun kanssa ovat avanneet ajatuksia ja sekä pelastaneet että vieneet monta työpäivää samoin kuin monet puuhat assistenttien Jaakko Raution ja Mikael Saarikosken kanssa.

Työn valmistumisesta tulee kiittää oikeustieteellisen tiedekunnan rikos- ja prosessioikeuden sekä oikeuden yleistieteiden laitosta, joka on tarjonnut tänä aikana toimineiden johtajiensa professori Jukka Kekkosen ja professori Martti Majasen johdolla hyvän työympäristön, jota taloussihteeri Aila Lehtinen ja toimistosihteeri Jani Mäkinen sekä työtoverit ovat sopivasti elävöittäneet. Taloudellinen tuki Osuuspankkiryhmän Kyösti Haatajan säätiöltä, Olga ja Kaarle Laitisen säätiöltä ja Alfred Kordelinin säätiöltä on ollut tutkimuksen kannalta merkittävää taloudellisesti ja se on myös osaltaan työntänyt tiellä eteenpäin.

Jaksamisessa paikoin työltä maistuvan puurtamisen parissa ovat auttaneet kotona Keravalla puolisoni Helena ja tyttäremme Anna, jotka ovat asettaneet elämälle iloa ja oikeat mittasuhteet sekä pitäneet kiinni arjessa, vaikka työtä on vuosien varrella kulkenut huolestuttavassa määrin myös kotiin sekä painavassa salkussa että päässä.

Helsingissä marraskuussa 2006 huoneessa P 543 ja vähän Keravallakin Vanhalla valtatiellä

Kristian Siikavirta

# SISÄLLYS

Esipuhe .....	<a href="#">III</a>
SISÄLLYS .....	<a href="#">IV</a>
Lähteet .....	<a href="#">VI</a>
Kirjallisuus .....	<a href="#">VI</a>
Virallislähteet .....	<a href="#">XIX</a>
Oikeuskäytäntö ja viranomaisten päätökset .....	<a href="#">XXIII</a>
Muut lähteet .....	<a href="#">XXVI</a>
Lyhenteet .....	<a href="#">XXVI</a>
I JOHDANTO .....	<a href="#">1</a>
1.1 Tutkimuksen tausta ja kysymyksenasettelu .....	<a href="#">1</a>
1.2 Tutkimuksen rakenne .....	<a href="#">8</a>
1.3 Käytetystä metodista ja lähteistä .....	<a href="#">10</a>
1.4 EU:n valtiontukipolitiikan perusteita .....	<a href="#">14</a>
1.5 Julkinen tuki tavoitteellisenä säädöshankkeena ja ohjauskeinona .....	<a href="#">19</a>
1.5.1 Poliittinen prosessi ja yleinen, julkinen tai yksityinen etu .....	<a href="#">31</a>
1.5.2 Sääntelyteoreettinen näkökulma tavoitteelliseen oikeuteen .....	<a href="#">37</a>
1.5.3 Laki ja käyttäytyminen - vaikutusten selitysmalleja .....	<a href="#">44</a>
1.5.4 Tukiohjelman valmistelu ja lainsäätäjän päätöksenteko .....	<a href="#">52</a>
1.5.5 Viranomaisen tukiohjelman toteuttajana .....	<a href="#">60</a>
1.5.5.1 Julkishallinnon tehtävät ja hallinto-oikeus .....	<a href="#">61</a>
1.5.5.2 Päämies, edustaja ja hallintomenettely .....	<a href="#">66</a>
1.5.5.3 Tukiviranomaisen harkintavalta tukimenettelyssä .....	<a href="#">72</a>
1.5.5.4 Hyvän tukihallinnon oikeusperiaatteet .....	<a href="#">78</a>
1.5.5.5 Ympäristönsuojelun tukien sääntelykriteereistä .....	<a href="#">80</a>
1.6 Ympäristönsuojelun tuen kauppaa- ja kilpailuvaikutukset .....	<a href="#">86</a>
II JULKISEN TUEN TYYPIT JA MÄÄRITELMÄT .....	<a href="#">90</a>
2.1 Tukien luokittelut .....	<a href="#">90</a>
2.2 Oikeudellinen määritelmä ja sen merkitys .....	<a href="#">93</a>
2.3 Tuen tavoitteellisuus .....	<a href="#">98</a>
2.4 Eurooppaoikeudellinen tukikäsite - perustamissopimuksen artikla 87(1) .....	<a href="#">100</a>
2.4.1 Taloudellinen etu .....	<a href="#">101</a>
2.4.1.1 Taloudellinen etu ja markkinavertailut .....	<a href="#">102</a>
2.4.1.2 Yksityisen yrityksen yleishyödyllinen toiminta ja valtiontuki .....	<a href="#">105</a>
2.4.2 Julkinen valta tuen lähteenä .....	<a href="#">108</a>
2.4.3 Toimenpiteen valikoivuus .....	<a href="#">113</a>
2.4.4 Vaikutus kauppaan ja kilpailuun .....	<a href="#">114</a>
2.5 Yhteismarkkinoille soveltuva valtiontuki - artikkelit 87(2), (3) ja 86(2) .....	<a href="#">116</a>
2.5.1 Komission ryhmäpoikkeusasetukset .....	<a href="#">117</a>
2.5.2 Vähäinen valtiontuki .....	<a href="#">118</a>

2.5.3 Muut erityissäännökset	119
2.5.4 Ympäristönsuojelun valtiontuki	120
2.6 Valtiontuki kotimaan lainsäädännössä	121
2.7 Julkinen tuki ympäristönsuojelun ohjauskeinona	122
2.7.1 Ympäristönsuojelun tuki ympäristöpolitiikassa	122
2.7.2 Tukiohjauksen yleinen vaikuttavuus	124
2.7.3 Viranomaisen mahdollisuudet tehokkaasiin päätöksiin	126
2.7.4 Valtiontuki markkinoiden ja rahoitusjärjestelmän puutteiden korjaajana	127
III TUKIOHJELMAN PERUSTAMINEN JA TOTEUTTAMINEN	129
3.1 Elinkeinotoiminnan ympäristötuen käyttö Suomessa	129
3.1.1 Julkisen tuen taustaa Suomessa	129
3.1.2 Ympäristönsuojelun tuet Suomessa vuosina 1990, 1995 ja 2003	132
3.1.2.1 Ympäristönsuojelun tuki osana elinkeinotoiminnan julkista tukea	132
	139
3.1.2.2 Suomen ympäristönsuojelun tuet vuosina 1990, 1995 ja 2003	139
	151
3.1.3 Suomalaisten ympäristönsuojelun tukiohjelmien piirteitä	151
3.1.3.1 Ympäristönsuojelun tukien toteutus	152
3.1.3.2 Tuen myöntämisen edellytykset ja viranomaisen harkinta	156
3.1.3.3 Ympäristönsuojelun tukien keinovalikoiman kehitys	157
3.2 Tukiohjelman perustamisen oikeudelliset puitteet	158
3.2.1 EU-oikeuden vaikutus Suomen ympäristönsuojelun tukiohjelmien valmisteluun	158
3.2.2 Valtiontuen valvonnan periaatteet - perustamissopimuksen artikla 88 (ennen 93)	160
3.2.2.1 Ennakkohyväksyntä ja menettelyn aikainen käyttökielto	161
3.2.2.2 Ilmoitusvelvollisuus	162
3.2.2.3 Tuen määrän arviointi	165
3.2.2.4 Laittoman tuen takaisinperintä EU-oikeuden mukaan	165
3.2.3 Tukiohjelman oikeudellisen muodon valinta	167
3.2.3.1 Valtiontuki, eduskunnan budjettivalta ja tukiviranomainen	170
	172
3.2.3.2 Valtioneuvoston toimivalta tuesta päätettäessä	172
3.2.3.3 Verotukiohjelmasta päättäminen	174
3.2.3.4 Valtioneuvoston rooli verotuesta päätettäessä	176
3.2.3.5 Rahastojen perustaminen tukitarkoituksiin	177
3.3 Ympäristönsuojelun tukiohjelmien tavoitteet	177
IV TUKIOHJELMAN TOIMEENPANON SÄÄNTELY JA PERIAATTEET SUOMESSA	180
4.1 Tuen jaon oikeudellinen sääntely	180
4.1.1 Tukiviranomaiset	183
4.1.2 Tukiviranomaisen sisäisen toiminnan sääntely	186
4.2 Tuen jakaminen hallintomenettelynä	188
4.2.1 Hyvä hallinto tukimenettelyssä	191
4.2.2 Viranomaisen harkintavallan rajoitukset tukiasioissa	193

4.2.3 Tukiasian vireillepano ja hakijan asema .....	198
4.2.3.1 Tukihakemuksen vireillepano .....	198
4.2.3.2 Hakemus ja hakijan tiedonantovelvollisuus .....	200
4.2.4 Viranomaisen selvittämismääräys tukiasiassa .....	201
4.2.4.1 Tukipäätöksen yleisten edellytysten selvittäminen .....	202
4.2.4.2 Tuentarve päätöksen edellytyksenä .....	205
4.2.4.3 Tukipäätöksen ja tukiohjelman tavoitteiden yhdensuuntaisuus .....	213
4.2.4.4 Kilpailuvaikutusten selvittäminen yksittäisissä tukipäätöksissä .....	214
4.2.5 Tukipäätöksen sisältö, perustelut ja laatu .....	216
4.2.5.1 Tuensaajan oikeus tukeen .....	217
4.2.5.2 Tukipäätöksen sisältämät ehdot .....	220
4.2.5.3 Tukipäätöksen julkisuus .....	224
4.2.5.4 Tukipäätöksen perustelut .....	228
4.2.5.5 Muutoksenhaku tukipäätökseen .....	230
4.3 Valtiontuen valvonta ja takaisinperintä .....	235
4.3.1 Valtiontuen jaon ulkoinen finanssihallinto-oikeudellinen valvonta .....	237
4.3.2 Tukiviranomaisen valvontavelvollisuudet .....	239
4.3.2.1 Valtiontuen väärinkäyttö ja tukiviranomaisen toiminta ..	239
4.3.2.2 Julkisen tuen takaisinperintä Suomessa .....	241
 V YMPÄRISTÖNSUOJELUN TUKIEN OIKEUDELLISEN SÄÄNTELYN TOIMIVUUS JA KEHITTÄMISTARPEET .....	245
5.1 Suomalaisen ympäristönsuojelun julkisen tuen oikeudellisia ja institutionaalisia piirteitä .....	245
5.2 Arvioita julkisen tuen vaikuttavuudesta .....	249
 Abstract .....	254
 Liitteet .....	257
 Asiahakemisto .....	262

## Lähteet

### Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis (1999):* Law and Action. Teoksessa Lars D. Eriksson & Hurri, Samuli (toim.) *Dialectic of law and reality*. Helsinki 1999, s. 25-42.
- Aarnio, Aulis (1994):* Minun oikeusteoriani. *Oikeus* 1994:2, s.167-171.
- Aerschot, Paul van (1996):* Oikeudellistuminen julkisoikeudessa. *LM* 7/1996, s. 1036-1043.
- Ahlborn, Christian (1999):* Unequal Twins: Reform of the State Aid Rules under Article 94. Teoksessa Sanoussi Bilal & Phedon Nicolaides (1999) (toim.): *Understanding State Aid Policy in the European Community*. Kluwer Law International. Alakomaat, s. 231-242.

- Ahlborn, Christian & Berg, Claudia (2004):* Can State Aid Control Learn from Antitrust? The Need for a Greater Role for Competition Analysis under the State Aid Rules. Teoksessa Biond, Andrea - Eeckhout, Piet - Flynn, James (toim.): The Law of State Aid in the European Union, Oxford University Press, GB, s. 41-65.
- Ahonen, Pertti (1985):* Hallinnon arvioinnin lähestymistapoja. Valtiovarainministeriö, Järjestelyosasto. Helsinki.
- Ahonen, Pertti (1989):* Hallinto hallintana - hallinnon teorian avaimet. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki.
- Ahonen, Pertti (1999):* "Wirtschaft" in Max Weber. Teoksessa Ahonen, Pertti & Palonen, Kari (toim.): Dis-embalming Max Weber. Jyväskylä 1999, s. 133-170.
- Ahonen, Pertti (2003):* Elämän työ epävarmuuksien maailmassa. Tampere.
- Ahonen, Voitto (1988):* Jälleenrakennuksen politiikka ja talous. Kaupunkien toipuminen isostavihasta noin vuoteen 1740. Vammala.
- Ahvenainen, Taisto - Rätty, Tapio (1999):* Julkisuuslainsäädäntö. Helsinki.
- Airaksinen, Timo (1987):* Moraalifilosofia. Juva.
- Alander, Helena (1990):* Tuoteturvallisuus. Havaintoja valvontaviranomaisten toiminnasta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 103. Helsinki.
- Aldestam, Mona (2005):* EC State aid rules - applied to taxes: An analysis of the selectivity criterion. Iustus förlag. Uppsala.
- Alvesalo, Anne & Ahti Laitinen & Erja Virta (1995):* Tukien varassa: Tutkimus eräiden julkisten tukien myöntämisestä ja siihen liittyvistä riskeistä. Sisäasiainministeriö, poliisiosasto. Helsinki.
- Andersson, Edward (2000):* Johdatus vero-oikeuteen. Jyväskylä.
- Annala, Vilho (1928):* Suomen varhaiskapitalistinen teollisuus Ruotsin vallan aikana. Helsinki.
- Arrow, K. J. (1963):* Social choice and individual values, 2. painos, New York, Wiley.
- Asplund, Rita (2000):* Public R&D Funding. Technological Competitiveness, Productivity, and Job Creation. Suomenkielinen yhteenveto. Teoksessa Asplund, Rita (toim.): Public R&D Funding. Technological Competitiveness, Productivity, and Job Creation. ETLA. Helsinki 2000, s. 159-171.
- Asplund, Rita & Kiander, Jaakko (2003):* Yritystutkimuotojen arviointi ja vertailu - kirjallisuuskatsaus. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 5/2003.
- Autio, Veli Matti (1996):* Yhteisen hyvän relaatiomuodoista. LM 94(1996):2, 316-318.
- Baldwin, Robert & Cave, Martin (1999):* Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice. Oxford University Press. Great Britain.
- Baumol, William J. & Oates, Wallace E. (1988):* The Theory of Environmental Policy. Toinen painos. Cambridge University Press.
- Becker, Gary S. (1983):* A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence. The Quarterly Journal of Economics, Vol. XCVIII August 1983 No. 3, s. 371-400.
- van Beers, Cees & de Moor, André (2001):* Public Subsidies and Policy Failures: How Subsidies Distort the Natural Environment, Equity and Trade, and how to reform Them. Edward Elgar Publishers, UK.
- Begg, David & Fischer, Stanley & Dornbusch, Rudiger (2003):* Economics, 7. painos. Iso-Britannia.
- Bellamy, Christopher & Child, Graham D. (2001):* European Community Law of Competition, 5. painos, Sweet & Maxwell, London. (Bellamy&Child)
- Benson, Bruce L. (1984):* Rent Seeking from a Property Rights Perspective. Southern Economic Journal, Vol. 51, October No. 2, s. 388-400.

- Bergström, Fredrik (2000):* Capital Subsidies and the Performance of Firms. Small Business Economics, Vol. 14, No. 3, s. 183-193.
- Besley, Timothy & Seabright, Paul (1998):* The Effects and Policy Implications of State Aids to Industry: An Economic Analysis. Report to DG-III of the European Commission. Brussels: Enterprise DG, October 1998 (julkaistu myös [http://ec.europa.eu/enterprise/library/lib-competition/doc/policy\\_implications.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/library/lib-competition/doc/policy_implications.pdf) , vierailtu 13.6.2006.
- Besley, Timothy & Seabright, Paul (1999):* The Effects and Policy Implications of State Aids to Industry: An Economic Analysis. Economic Policy 28, April 1999, s. 15-42.
- Besley, Timothy & Coate, Stephen (2003):* On the Public Choice Critique of Welfare Economics. Public Choice (Kluwer Academic Publishers) Vol. 114, No. 3-4, s. 253-273.
- Biondi, Andrea & Eeckhout, Piet (2004):* State Aid and Obstacles to Trade. Teoksessa Biondi, Andrea & Eeckhout, Piet & Flynn, James (toim.): The Law of State Aid in the European Union. Oxford University Press. Great Britain 2004, s. 103-116.
- Bishop, William (1990):* A Theory of Administrative Law. The Journal of Legal Studies, vol. XIX June 1990, s. 489-530.
- Boadway, Robin W. & Wildasin, David E. (1991):* Optimal Tax-Subsidy Policies for Industrial Adjustment to Uncertain Shocks. Teoksessa Sinclair, P. J. N. & Slater, M. D. E. (toim.) (1991): Taxation, Private Information and Capital. Clarendon Press, Oxford. US.
- Bovis, Christopher H. (2005):* State Aid and European Union Transport: A Reflection on Law, Policy and Practice. Journal of World Trade, 39(4) 2005, s. 587-636.
- Brown, L. Neville & Kennedy, Tom (1994):* The Court of Justice of the European Communities, 4. painos. London, Sweet&MaxWell.
- Brusiin, Otto (1938):* Tuomarin harkinta normin puuttuessa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu N:o 14. Vammala.
- Bruun, Niklas & Mäenpää, Olli & Tuori, Kaarlo (1995):* Virkamiesten oikeusasema. Keuruu.
- Buchanan, James M. (1962):* The Relevance of Pareto Optimality. Journal of Conflict Resolution, Vol. 6 1962, s. 341-354.
- Buchanan, James M. (1978):* Markets, States, and the Extent of Morals. American Economic Review 68: 364-368.
- Buchanan, James M. & Musgrave, Richard A. (1999):* Public finance and Public Choice - Two Contracting Visions of the State. The MIT Press. London.
- Buchanan, James M. & Tullock, Gordon (1962):* The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Buchanan, James M. & Tullock, Gordon (1975):* Polluter's profits and political response: direct control versus taxes, American Economic Review, 65, 139-47.
- Burda, Michael & Wyplosz, Charles (2001):* Macroeconomics. A European Text. Oxford University Press. Oxford.
- Burman, Leonard E. (2003):* Is the Tax Expenditure Concept still relevant? National tax Journal, Vol. 56 Issue 3, s. 613-633.
- Carlsson, Fredrik & Johansson-Stenman, Olof (2002):* Costs and Benefits of Electric Vehicles - A 2010 Perspective. Working Papers in Economics no. 73, Department of Economics, Göteborg University.
- Coase, Robert H. (1960):* The Problem of Social Cost. The Journal of Law and Economics, Vol. 3 Issue 2, s. 1-44.



- Cooter, Robert (1998):* Expressive Law and Economics. *Journal of Legal Studies*, Vol. 27 June 1998, s. 585-608.
- Copeland, Brian R. & Taylor, M. Scott (2003):* Trade and the Environment: Theory and Evidence. Princeton University Press.
- Coplin, W.D. & O'Leary, M.K. & Sealy, T. (1996):* A Business Guide to Political Risk for International Decisions. Political Risk Services, NY.
- Cotterrel, Roger (1984):* The Sociology of Law: An Introduction. Butterworths, London.
- Cramer, Victor (2004):* Fiscal Instruments to Promote Renewable Energy in the Netherlands and Why They Were Not Continued. Teoksessa Hope Ashiabor & Kurt Deketelaere & Larry Kreiser & Janet Milne (toim.): Critical Issues in Environmental Taxation: International and Comparative Perspectives (Volume II). Richmond Law & Tax Ltd. s. 201-214.
- Davie, Bruce F. (1994):* Tax Expenditures in the Federal Excise Tax System. *National Tax Journal*, Mar 1994, Vol. 47 Issue 1, p39.
- DiLorenzo, Thomas J. (1988):* Property Rights, Information Costs, and the Economics of Rent Seeking. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)*, Vol. 144 (1988), s. 318-332.
- Downs, Anthony (1965):* Nonmarket Decision Making. A Theory of Bureaucracy. *American Economic Review*. Vol. LV, s. 439-446.
- Edwards, Jeremy - Keen, Michael (1996):* Tax Competition and Leviathan. *European Economic Review* 40/1996, s. 113-134.
- El-Agraa, Ali M. (2004):* General introduction: the EU within the global context of regional integration. Teoksessa El-Agraa, Ali M. (toim.): The European Union. Economics & Politics. Prentice Hall, 7. painos, s. 1-22.
- Evan, William M. (1977):* Administrative Law and Organization Theory, *J. of Legal Education* 29, s. 106-125.
- Evans, Andrew (1997):* EC Law of State Aid. Clarendon Press, Oxford.
- Facenna, Gerry (2004):* State Aid and Environmental Protection. Teoksessa Biond, Andrea - Eeckhout, Piet - Flynn, James (toim.): The Law of State Aid in the European Union, Oxford University Press, s. 245-264.
- Faure, Michael & Skogh, Göran (2003):* The Economic Analysis of Environmental Policy and Law. An Introduction. Edward Elgar, Cheltenham.
- Fenn, P. & Veljanovski, C. G. (1988):* A Positive Theory of Regulatory Enforcement. *The Economic Journal*, 98 (December 1988), s. 1055-1070.
- Friedman, David D. (1990):* Price Theory: An Intermediate Text, 2 painos. Myös verkossa [http://www.daviddfriedman.com/Academic/Price\\_Theory/PThy\\_ToC.html](http://www.daviddfriedman.com/Academic/Price_Theory/PThy_ToC.html), vierailtu 20.1.2004.
- Gill, Jeff (1995):* Formal Models of Legislative/Administrative Interaction: A Survey of the Subfield. *Public Administration Review*, January/February 1995, Vol. 55, No. 1, s. 99-106.
- Grossman, G. M. & Krueger, A. B. (1993):* Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement. Teoksessa The Mexico-U.S. Free Trade Agreement (toim.) P. Garber. Cambridge: MIT Press.
- Grossman, Herschel I. (2000):* The State: Agent or proprietor? *Economics of Governance* 1:3-11.
- Haapala, Pertti (1986):* Tehtaan varjossa. Teollistuminen ja työväestön muodostuminen Tampereella 1820-1920. Suomen Historiallinen Seura. Historiallisia tutkimuksia 133. Vammala.
- Hahn, R.W. (1990):* Political economy of environmental regulation: Towards of unifying framework. *Public Choice* 65, 21-47.

- Hahn, R.W. ja Hester, G.L. (1989):* Where did all the markets go? An analysis of EPA's emission trading programme, *Yale Journal of Regulation*, 6, 109-153.
- Hancher, Leigh & Ottervanger, Tom & Slot, Piet Jan (1999):* E.C. State Aids. Sweet & Maxwell, London.
- Hansen, Jørgen Drud & Nielsen, Jørgen Ulff-Møller (1997):* An Economic Analysis of the EU. Toinen painos, The McGraw-Hill Companies.
- Hautamäki, Veli-Pekka (1999):* Tavoitesäännökset hallinnollisessa päätöksenteossa: tutkimus lainsäädännön asettamien tavoitteiden toteuttamiseen liittyvässä päätöksenteossa tapahtuvasta tulkinnasta ja harkinnasta erityisesti aluepolitiikan puitteissa. Vaasan yliopiston julkaisuja, tutkimuksia; 224, Julkisoikeus; 2. Vaasa.
- Hamilton, James T. (1997):* Taxes, Torts, and the Toxics Release Inventory: Congressional Voting on Instruments to Control Pollution. *Economic Inquiry*, Vol. XXXV, October 1997, s. 745-762.
- Hawkins, Keith (1992):* Introduction. Teoksessa Keith Hawkins (toim.) *The uses of discretion* Oxford : Clarendon Press.
- Heal, G. M. (1973):* The Theory of Economic Planning. North-Holland/American Elsevier.
- Herler, Casper (2003):* EG:s regler om statliga stöd och offentligt finansierad sanering av förorenade markområden. *Defensor legis*, Vol. 84 (2003):5, s. 866-888.
- Hiltunen, Marjukka (2004):* Ympäristönsuojelun taloudelliset ohjauskeinot Suomessa. Suomen ympäristökeskus, Ympäristöpolitiikka, Suomen ympäristö 676. Helsinki 2004. Julkaistu vain internetissä <http://www.ymparisto.fi> , vierailtu 14.6.2006.
- Hjerpe, Reino (2003):* Social Capital and Economic Growth Revisited. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-keskustelualoitteita 307. Helsinki.
- Hollo, Erkki J. (2001):* Ympäristönsuojeluoikeus. Vantaa.
- Hollo, Erkki J. (2004):* Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus. Jyväskylä.
- Hollo, Erkki J. (2005):* Suunnitelmallisuus ja lainsäätäjän tahto maankäyttöasioissa. *Ympäristöjuridiikka* 1/2005, s. 3-7.
- Holmström, B. & Milgrom, P. (1991):* Multitask principal agent analysis: incentive contracts, asset ownership, and job design. *Journal of Law, Economics & Organization* 7, 1991.
- Honkapohja, Seppo (2004):* Mietteitä instituutioiden merkityksestä kansantalouden menestystekijänä. Teoksessa *Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944 - 12/6 - 2004*, s. 92-100.
- Huhtanen, Raija (1993):* Nykyiset subjektiiviset oikeudet ja niiden tausta. Teoksessa Veli Pelkonen (toim.) *Hyvinvointioikeus*, s. 23-43. Jyväskylä.
- Hukkinen, Janne (1995):* Corporatism as an impediment to ecological sustenance: the case of Finnish waste management. *Ecological Economics* 15(1995) 59-75.
- Husa, Jaakko (1995):* Julkisoikeudellinen tutkimus: tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta. *Acta Universitatis Lapponiensis*; 4. Tampere.
- Huttunen, Riku & Rihto-Kekkonen, Johanna (2000):* Uudistuva valtion tuen valvonta EU:ssa. *Lakimies* 1/2000, s. 57-84.
- Hydén, Håkan (1982):* Rätten som strategi. Teoksessa Håkan Hydén (toim.): *Rätten som instrument för social förändring. Om legal strategier*. Lund, s. 20-36.
- Hydén, Håkan (1984):* Ram eller lag? Om ramlagstiftning och samhällsorganisation. *Stat-kommunberedningen*. Ds C 1984:12. Tukholma.
- Ilmakunnas, Pekka (1994):* Yritystuki taloustieteen näkökulmasta. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 4/1994, s. 469-479.

- Isaksson, Paavo (1997):* Korruptio ja julkinen valta. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos 15/1997, Tampereen yliopisto. Tampere.
- Jaffe, Louis L. (1973):* The Illusion of the Ideal Administration. Harvard Law Review, 86, s. 1183-1199.
- Jordan, William A. (1972):* Producer Protection, Prior Market Structure and the Effects of Government Regulation. Journal of Law and Economics, vol. 15 (april 1972), s. 151-76.
- Joutsamo, Kari - Aalto, Pekka - Kaila, Heidi - Maunu, Antti (1996):* Eurooppaoikeus. Jyväskylä. (Joutsamo et al.)
- Juanto, Leila (1998):* Valmisteverotus. Jyväskylä.
- Kanniainen, Vesa (1996):* Johdon kannustinpalkkaus ja päämies-agenttiteoria. Teoksessa Kanniainen, Vesa - Määttä, Kalle (toim.) (1996), Näkökulmia oikeustaloustieteeseen. Tampere, s. 97-113.
- Kanniainen, Vesa & Määttä, Kalle & Timonen, Pekka (1996):* Oikeustaloustiede. Teoksessa Kanniainen, Vesa & Määttä, Kalle (toim.) (1996), Näkökulmia oikeustaloustieteeseen. Tampere, s. 11-45.
- Kari, Seppo & Heikkilä, Tuomo & Junka, Teuvo & Kröger, Outi & Mustonen, Esko & Rauhanen, Timo & Virtanen, Sari & Östring, Timo (2004):* Verotuet Suomessa Vuosina 1985-2002. VATT-keskustelualoitteita 353. Helsinki. (Kari et. al. (2004))
- Kekkonen, Jukka (1987):* Merkantilismista liberalismiin. Oikeushistoriallinen tutkimus elinkeinovapauden syntytaustasta Suomessa vuosina 1855-1879. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 172. Vammala.
- Kivivuori, Antti (1969):* Suomen vahingonkorvauslainsäädännön kehitys. I rikoslainsäädäntö 1809-1875. Helsingin yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja A 1. Joensuu.
- Kivivuori, Antti (1984):* Puheenvuoroja lainvalmistelusta. Oikeuden yleistieteiden laitos.
- Klami, Hannu T. (1977):* Oikeustieteestä. LM 75/1977, s. 355-364.
- Klami, Hannu T. (1978):* Normit palvelevat tavoitteita. LM 76/1978, s. 146-151.
- Klami, Hannu T. (1979):* Sääntö ja käyttäytyminen: tutkimus oikeusnormin voimassaololauseiden justifikaation epistemologisista perusteista. Vammala.
- Klami, Hannu T. (1985):* Tavoitteellisista sääntelykriteereistä ympäristöoikeudessa. Ympäristöjuridiikka 1-2/1985, s. 15-27.
- Klami, Hannu T. (1995):* Juridisten argumenttien punnintamalli. LM 6/1995, s. 1066-1081.
- Konstari, Timo (1979):* Harkintavallan väärinkäytöstä. Tutkimus tarkoitussidonnaisuudesta hallintoviranomaisten harkintavallan rajoitusperiaatteena. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 139. Vammala.
- Kontkanen, Erkki (2002):* Pankin verotus. Jyväskylä.
- Koponen, Pekka (2004):* Talousrikokset rikos- ja prosessioikeuden yhtymäkohdassa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 249. Vammala.
- Kuitunen, Tero & Lavaste, Kari (1995):* Yritystuen kilpailuvaikutukset: tapaustutkimus investointi- ja kehittämisavustuksista. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja; 104. Helsinki.
- Kulla, Heikki (1998):* Asianmukaisen käsittelyn vaatimus hallintomenettelyssä. LM 6-7/1998, s. 1144-1151.
- Kuoppamäki, Pasi (1997):* Yritystukien evaluaatio. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 28/1997. Helsinki.
- Kumpula, Anne (2001):* Ympäristönsuojelulaki. Teoksessa Kuusiniemi, Kari & Ekroos, Ari & Kumpula, Anne & Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus, Juva 2001, s. 1112-1322.
- Kuopus, Jorma (1988):* Hallinnon lainalaisuus ja automatisoitu verohallinto. Jyväskylä.

- Kurenmaa, Tero (2003):* Sisäpiiritiedon väärinkäyttö. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 244. Vammala.
- Kuusiniemi, Kari (1992):* Ympäristönsuojelu ja immissioajattelu. Jyväskylä.
- Kuusiniemi, Kari (2001):* Ympäristöllinen päätöksenteko ja ohjausjärjestelmä. Teoksessa Kari Kuusiniemi & Ari Ekroos & Anne Kumpula & Pekka Vihervuori (toim.): Ympäristöoikeus. Juva, s. 97-154.
- Kyllönen, Simo (2002):* Kommunikoiva kansanvalta - Kiistojen ratkaisu neuvottelevan demokratian keinoin. Teoksessa Loukola, Olli & Lybäck, Katinka & Tervo, Mikko (toim.) Arvot, ympäristö ja teknologia: yhteiskunnallisten toimien uudet oikeutukset. Yliopistopaino.
- Kyläheiko, Kalevi & Händelin, Markus & Reimavuo, Seppo (1999):* Kauppa- ja kilpailupolitiikan yhteensovittamisen ongelma. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 22/1999, Markkinaosasto.
- Laffont, Jean-Jacques & Tirole, Jean (1991):* The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture. The Quarterly Journal of Economics, Vol. 106, No. 4 (Nov., 1991), s. 1089-1127.
- Lavaste, Kari (1994):* Julkisen tuen kilpailua vääristävät vaikutukset. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja; 48/1994. Helsinki.
- Lave, Lester B. (1996):* Benefit-Cost Analysis: Do the Benefits Exceed the Costs? Teoksessa Robert W. Hahn (toim.): Risks, Costs, and Lives Saved: Getting Better Results from regulation, Chapter 6, New York: Oxford University Press and Washington, DC: AEI Press, s. 104-134.
- Leppiniemi, Jarmo (2003):* Kirjanpidon ja verotuksen ongelmat. Ratkaisuja keskeisimpiin kysymyksiin. Juva.
- Lerner, Josh (1999):* The Government as Venture Capitalist: The Long-Run Impact of the SBIR Program. Journal of Business, vol. 72, no. 3, s. 285-318.
- Lipsky, M. (1980):* Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public service. Russel Sage Foundation.
- Litmala, Marjukka (2004):* Luottamus oikeuslaitokseen - trendejä Suomessa ja Euroopassa. Teoksessa Litmala, Marjukka (toim.): Oikeusolot 2004. Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeuden saatavuuteen. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 210. Helsinki, s. 9-27.
- Luja, Raymond H. C. (2005):* State Aid Reform 2005/09: Regional Fiscal Autonomy and Effective Recovery. European Taxation Dec. 2005, s. 566-570.
- Majamaa, Vesa (1981):* Oikeudesta rakentaa poikkeusluvalla. Vammala.
- Makkonen, Kaarle (1998):* Luentoja yleisestä oikeustieteestä. Yleisen oikeustieteen laitoksen julkaisuja 16. Helsinki.
- May, Peter J. (2005):* Compliance Motivations: Perspectives of Farmers, Homebuilders, and Marine Facilities. Law & Policy Vol. 27 No. 2, April 2005, s. 317-347.
- May, Peter J. & Winter, Soeren C. (1999):* Regulatory Enforcement and Compliance: Examining Danish Agro Environmental Policy. Journal of Policy Analysis and Management 18: s. 625-651.
- McChesney, Fred S. (1991):* Rent Extraction and Interest-Group Organization in a Coasean Model of Regulation. Journal of Legal Studies, vol. XX (January 1991), s. 73-90.
- McCubbins, Mathew D. - Noll, Roger G. - Weingast, Barry R. (1987):* Administrative Procedures and Instruments of Political Control. Journal of Law, Economics, and Organization Vol. 3, s. 243-277. (McNollgast)
- McDaniel, Paul R. & Surrey, Stanley (1985) (toim.):* International Aspects of Tax Expenditures: A Comparative Study. Hollanti.

- McNollgast (1999) (McCubbins, Mathew & Roger, Noll & Weingast, Barry):* The political origins of the administrative procedure act. *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 15 April 1999, s.180-217.
- Meiklejohn, R. (1999):* The Economics of State Aid. *European Economy* 3/1999 "State aid and the Single Market", s. 25-31.
- Merikoski, V. (1968):* Vapaa harkinta hallinnossa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. B-sarja; 86, 2. painos. Vammala.
- Miceli, Thomas J. (1997):* Economics of the Law. Torts, Contracts, Property, Litigation. Oxford University Press. New York.
- Mickwitz, Per (2003):* Is it as bad as it sounds or as good as it looks? Experiences of Finnish water discharge limits. *Ecological Economics* 45 (2003), s. 237-245.
- Migué, Jean-Luc - Marceau, Richard (1993):* Pollution Taxes, Subsidies, and Rent Seeking. *Canadian Journal of Economics*, XXVI No. 2 May 1993, s. 355-365.
- Myhrman, Rolf & Haarajärvi, Henna & Kröger, Outi (1995):* Yritystuen vaikutukset yrityksen ja yhteiskunnan kannalta: tapaustutkimus investointi- ja kehittämisavustuksista. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja; 103/1995. Helsinki.
- Myllymäki, Arvo (1990):* Julkistalouden sääntely. Jyväskylä.
- Myllyntaus, Timo (1980a):* Suomen talouspolitiikka ja valtiontalous 1809-1860. Teoksessa Eino Jutikkala - Yrjö Kaukiainen - Sven-Erik Åström (toim.): Suomen taloushistoria 1. Helsinki 1980, s. 334-366.
- Myllyntaus, Timo (1980b):* Talouspolitiikan pääsuuntaviivat. Teoksessa Eino Jutikkala - Yrjö Kaukiainen - Sven-Erik Åström (toim.): Suomen taloushistoria 1. Helsinki 1980, s. 263-265.
- Myrsky, Matti (1994):* Tulokulttuurista valtionhallinnossa - mistä on kysymys? *LM* 4/1994, 452-463.
- Myrsky, Matti (1999):* Valtiontalousoikeus. Helsinki.
- Mäenpää, Olli (1979):* Keskusviraston asema valtionhallinnossa. Julkisoikeudellinen tutkimus valtionhallinnon organisaatiosta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. Sarja A nro 142. Helsinki.
- Mäenpää, Olli (1992):* Hallintolupa. Vammala.
- Mäenpää, Olli (1996):* Eurooppalainen hallinto-oikeus.
- Mäenpää, Olli (1997):* Hallinto-oikeus 1990-luvulla. *Lakimies* 7/1997, s. 977-998.
- Mäenpää, Olli (1999):* Julkisuusperiaate. *Forum Iuris*.
- Mäenpää, Olli (2000):* Hallinto-oikeus. Porvoo.
- Mäenpää, Olli (2004):* Hallintoprosessin funktiot. Teoksessa Juhlaulkaisu Pekka Hallberg 1944 - 12/6 - 2004, s. 217-237.
- Mäenpää, Olli (2006):* Liikesalaisuudet viranomaisen toiminnassa. Teoksessa toim. Mikko Virtanen, *Edilex* 2006, s. 65-80. Helsinki.
- Mäkilaine, Molla (2004):* Valtiontukien valvonta yritystoiminnassa tehostuu. *Defensor Legis*. 85 (2004): 2, s. 240-255.
- Määttä, Kalle (1994):* Eräs ympäristöpoliittinen verotuki. Näkökohtia EVL 36 §:n mukaisen ympäristönsuojeluinvestointien nopeutetun poisto-oikeuden tarkoituksenmukaisuudesta. *Verotus* 44(1994):3, 307-310.
- Määttä, Kalle (1997):* Environmental taxes: From an economic idea to a legal institution.
- Määttä, Kalle (1998):* Verotuet: täsmätukia vai verotulojen tuhlausta. Teoksessa Kanninen, Vesa & Määttä, Kalle (toim.): Näkökulmia oikeustaloustieteeseen 2. Helsinki 1998, s. 247-267.
- Määttä, Kalle (1999a):* Oikeustaloustieteellinen näkökulma ympäristönsuojeluun. *Ympäristöjuridiikka* 2/1999, s. 17-31.

- Määttä, Kalle (1999b)*: Regulaatioteorian perusteita. Teoksessa Kanninen, Vesa - Määttä, Kalle (toim.): Näkökulmia oikeustaloustieteeseen 3, s. 21-42. Helsinki.
- Määttä, Kalle (1999c)*: Taloudellinen ohjaus ympäristönsuojelussa. Helsinki.
- Määttä, Kalle & Pulliainen, Kyösti (2003)*: Johdatus ympäristötaloustieteeseen. Saarijärvi.
- National Center for Environmental Economics (2001)*: The United States Experience with Economic Incentives for Protecting the Environment. EPA-240-R-01-001, January 2001. U.S. Environmental Protection Agency, 2001. Julkaistu mm. <http://yosemite.epa.gov/ee/epa/eed.nsf/Webpages/Publications.html>, vierailtu 13.6.2006. NCEE (2001)
- Nicolaides, Phedon (2002)*: The New Frontier in State Aid Control: An Economic Assessment of Measures that Compensate Enterprises. Competition Policy Jul/Aug 2002; 37, 4, s. 190-197.
- Nicolaides, Phedon & Kekelekis, Michael (2004)*: An Economic Analysis of EC Guidelines on State Aid for the Rescue and Restructuring of Companies in Difficulty. Intereconomics, Jul/Aug 2004; 39, 4, s. 204-212.
- Nicolaides, Phedon & Kekelekis, Mihalis & Buyskes, Philip (2005)*: State Aid Policy in the European Community. A Guide to Practitioners. Kluwer Law International.
- Niemivuo, Matti (1979)*: Aluehallinto ja aluepoliittinen lainsäädäntö julkisen vallan välineenä. Vammala.
- Niemivuo, Matti (2001)*: Kirjallisuutta: Tala, Jyrki. Lakien vaikutukset. Virallisen vastaväittäjän 25.1.2001 päivätty lausunto. LM 2001, s. 551-565.
- Niemivuo, Matti (2002)*: Kansallinen lainvalmistelu. Jyväskylä.
- Niemivuo, Matti & Keravuori, Marietta (2003)*: Hallintolaki. Porvoo.
- Niskanen, William A. (1971)*: Bureaucracy and Representative Government. Chicago, Aldine-Atherton.
- Noll, Roger G. (1989a)*: Comment. Brookings Papers on Economic Activity. Microeconomics, Vol. 1989, s. 48-58.
- Noll, Roger G. (1989b)*: Economic Perspectives on the Politics of Regulation. Julkaistu uudelleen teoksessa Anthony Ogus (toim.) (2001): Regulation, Economics and the Law. The International Library of Critical Writings in Economics, 137. Cornwall, s. 35-68.
- North, Douglass C. (1991)*: Institutions. Journal of Economic Papers, Vol. 5 N:o 1, Winter 1991, s. 97-112.
- Nozick, Robert (1974)*: Anarchy, State and Utopia. New York: Basic Books.
- Nurmi Hannu (1987)*: James M. Buchanan - julkisen vallan teoreetikko. Kansantaloudellinen aikakauskirja 1987:1, s. 82-88.
- OECD (2004)*: Competition Policy in Subsidies and State Aid. OECD Journal of Competition Law and Policy. VOL 6, No. 1 & 2, s. 109-173.
- OECD (2005)*: Environmentally Harmful Subsidies. Challenges for Reform.
- Ogus, Anthony (1994a)*: Regulation. Legal Form and Economic Theory. Clarendon Press, Oxford.
- Ogus, Anthony (1994b)*: Standard Setting for Environmental Protection: Principles and Process. Julkaistu uudelleen teoksessa Anthony Ogus (toim.) (2001): Regulation, Economics and the Law. Cornwall, s. 122-134.
- Ogus, Anthony (1998)*: Regulatory Appraisal: Neglected Opportunity for Law and Economics. European Journal of Law and Economics, 6:53-68.
- Ollikainen, M. (1995)*: Ympäristönsuojelun taloudellinen ohjaus ja ympäristöpolitiikka, teoksessa Massa, I. & Rahkonen, O. (toim.): Riskiyhteiskunnan talous, Suomen talouden ekologinen modernisaatio. Gaudeamus, Helsinki, s. 289-317.

- Olson, Mancur (1971):* The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, 2. painos. Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- Olson, Mary K. (1996):* Substitution in Regulatory Agencies: FDA Enforcement Alternatives. The Journal of Law, Economics and Organization, Vol. 12 October 1996, s. 376-406.
- Olson, Mary K. (1999):* Agency Rulemaking, Political Influences, Regulation, and Industry Compliance. The Journal of Law, Economics, and Organization, Vol. 15 No. 3, s. 573-600.
- Oswell, Dennis & Vahida, Esfandiar (2004):* E.U. State Aid Developments in 2003: More Complexity, Less Certainty. Northwestern Journal of International Law & Business; Spring 2004; 24, 3, s. 755-772.
- Parisi, Francesco (2003):* Political Coase Theorem. Public Choice 115, s. 1-36.
- Peczenik, Aleksander (1995):* Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation. Norstedts juridik.
- Peters, B. Guy (1989):* The Politics of Bureaucracy. Longman/New York-London.
- Peltzman, Sam (1989):* The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation. Brookings Papers on Economic Activity. Microeconomics, Vol. 1989, s. 1-41.
- Peltzman, Sam (1976):* Toward a More General Theory of regulation. The Journal of Law and Economics, 211-240.
- Peterson, George E. & Galber, Harvey (1975):* Tax Exempt Financing of Private Industry's Pollution Control Investment. Public Policy Vol. 23 No. 1 (Winter 1975), s. 81-103.
- Plender, Richard (2004):* Definition of Aid. Teoksessa Andrea Biondi & Piet Eeckhout & James Flynn (toim.), The Law of State Aid in the European Union. Oxford University Press, Iso-Britannia, s. 3-39.
- Posner, Eric A. (2000):* Agency Models in Law and Economics. The Coase Lecture Winter 2000. Chigaco, John M. Olin Law & Economics Working Paper No. 92 (2d series). <http://www.law.uchicago.edu/Publications/Working/index.html>
- Posner, Richard A. (1971):* Taxation by Regulation. Bell Journal of Economics & Management Science, vol. 2 1971, s. 22-50.
- Posner, Richard A. (1972):* The Behavior of Administrative Agencies. Journal of Legal Studies 1, 1972, s. 305-347.
- Posner, Richard A. (1992):* Economic Analysis of Law, 4. painos. Little, Brown and Company.
- Prosser, Tony (1997):* Law and the Regulators. Clarendon Press.
- Purhonen, Eino (1961):* Eduskunnan budjettivalta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 66. Vammala.
- Pöyhönen, Juha (1988):* Sopimusoikeuden järjestelmä ja sopimusten sovittelu. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 179. Vammala.
- Quigley, Conor (2004):* General taxation and State Aid. Teoksessa Andrea Biondi & Piet Eeckhout & James Flynn (toim.): The Law of State Aid in the European Union, Oxford University Press, GB, s. 207-217.
- Raitio, Juha (1994):* Eurooppaoikeuden välitön vaikutus.
- Raitio, Juha (1996):* Näkökulmia eurooppaoikeuden tulkinnasta, Oikeustiede XXIX.
- Rawls, John (1988):* Oikeudenmukaisuusteoria. Englanninkielinen alkuteos: A Theory of Justice. Juva.
- Rentto, Juha Pekka (1995):* Esivallan rajat. LM 5/1995, s. 717-741.
- Rosen, Harvey S. (1995):* Public Finance. 4. painos, Irwin: Chicago.



- Rother, Eila (2003):* Eurooppaoikeus ja arvonlisäverotus. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisujen vaikutuksesta arvonlisäverotukseen. WSOY Lakitieto. Vantaa.
- Rubini, Luca (2004):* The International Context of EC State Aid Law and Policy: The regulation of Subsidies in the WTO. Teoksessa Andrea Biondi & Piet Eeckhout & James Flynn (2004) (toim.): The Law of State Aid in the European Union. Iso-Britannia, s. 149-188.
- Schwartz, Alan (1999):* Comment on "the political origins of the administrative procedure act" by McNollgast. Journal of Law, Economics, and Organization, Vol. 15 April 1999, s.218-221.
- Schäfer, Hans-Bernd (2002):* Legal Rules and Standards. German Working Papers in Law and Economics. Vol. 2002, Paper 2. IP <http://www.bepress.com/gwp/default/vol2002/iss1/art2>, vierailtu 13.6.2006.
- Seinen, Anne Theo (2005)* (Directorate-General Competition, unit G-4): State aid for hazardous waste treatment: the case of AVR, the Netherlands. Competition Policy Newsletter, No. 3/2005 Autumn, s. 97-99.
- Sherman, Roger & Willett, Thomas D. (1969):* regional Development, Externalities and Tax-Subsidy Combinations. National Tax Journal, Vol. XXII No. 2, s. 291-293.
- Siikavirta, Kristian (1997):* Valtion tuen takaisinperinnästä EY-oikeudessa. Lakimies Vol. 95, 1997:8, s. 1306-1314.
- Siltala, Raimo (2003):* Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 234. Vammala.
- Similä, Jukka (2002):* Pollution Regulation and Its Effects on Technological Innovations. Journal of Environmental Law, Vol. 14 No 2, s. 143-160.
- Skogh, Göran & Faure, Michael (2003):* The Economic Analysis of Environmental Policy and Law. An Introduction. Iso-Britannia.
- Spence, David B. (1997):* Administrative Law and Agency Policy-Making: Rethinking the Positive Theory of Political Control. The Yale Journal of Regulation, Vol. 14, s. 407-450.
- Spence, David B. (1999):* Managing Delegation Ex Ante: Using Law to Steer Administrative Agencies. Journal of Legal Studies, Vol. 28, No. 2 (Jun., 1999), s. 413-459.
- Spiller, Pablo T. & Tiller, Emerson H. (1997):* Decision Costs and the Strategic Design of Administrative Process and Judicial Review. Journal of Legal Studies, Vol. XXVI (June 1997), s. 347-370.
- Stigler, George J. (1971):* The Theory of Economic Regulation. Bell Journal of Economics and Management 2, Spring 1971, s. 3-21.
- Sunstein, Cass R. (1990):* The Functions of Regulatory Statutes. Julkaistu uudelleen teoksessa Anthony Ogus (toim.) (2001): Regulation, Economics and the Law. Cornwall, s. 3-34
- Sykes, Alan O. (2003):* The Economics of WTO Rules on Subsidies and Countervailing Measures, University of Chicago Law School Working Paper, 04.11.2003. <http://www.law.uchicago.edu/Lawecon/workshop-papers/sykes.pdf>, vierailtu 27.02.2006.
- Tala, Jyrki (2001):* Lakien vaikutukset: lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja; 177. Helsinki.
- Tamminen, Eero & Nousiainen, Ismo (1997):* Bioenergian edistäminen ja sen tuloksellisuus Suomessa. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja, 23/1997. Helsinki.



- Taskinen, Sirpa (2005)*: Joulupukki vastaan Roope Anka eli hyvinvointipolitiikan arvopohja. Yhteiskuntapolitiikka 10 (2005):2, s. 205-209.
- Tietenberg, Tom (1996)*: Environmental and Natural Resource Economics. 4. painos. HarperCollinsPublishers.
- Tiller E. H. (1998)*: Controlling Policy by Controlling Process: Judicial Influence on Regulatory Decision Making, The Journal of Law, Economics and Organization, Vol.14, Issue 1: April 1998, s. 114-134.
- Timonen, Pekka (1997)*: Määräysvalta, hinta ja markkinavoima. Helsinki.
- Tolonen, Hannu (1999)*: Rules, Principles and Goals: The Interplay Between Law, Morals and Politics. Teoksessa Dialectic of Law and Reality. Readings in Finnish Legal Theory. Toim. Lars D. Eriksson ja Samuli Hurri. Helsinki 1999, s. 315-335.
- Tullock, Gordon (1967)*: The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft, 5 Western Economic Journal, s. 224-232.
- Tullock, Gordon (1981)*: Rent Seeking. Julkaisussa Gerald, Sirkin (toim.): Lexeconics. The Interaction of Law and Economics. Social Dimensions of Economics, vol. 2. Martinus Nijhoff Publishing. US, s. 165-190.
- Tullock, Gordon (1999)*: Smith v. Pareto. Atlantic Economic Journal, Vol. 27 Iss. 3 1999, s. 254-259.
- Tuomala, Matti (1997)*: Julkistalous. Tampere.
- Tuori, Kaarlo (1985)*: Budjetti, laki ja suunnitelma. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto, Helsinki.
- Tuori, Kaarlo (1990)*: Oikeus, valta ja demokratia. Mänttä.
- Tuori, Kaarlo (1998)*: Lainsäädäntö politiikan ja oikeuden välissä. Oikeus, Vol. 27, 3/1998, s. 251-259.
- Tuori, Kaarlo (2000)*: Kriittinen oikeuspositivismi. Helsinki.
- Tyler, Tom T. (1990)*: Why People Obey the Law. New Haven: Yale University Press.
- Tyler, Tom T. & Darley, John M. (2000)*: Building a Law-Abiding Society: Taking Public Views about Morality and the Legitimacy of Legal Authorities into Account when Formulating Substantive Law. Hofstra Law Review, Vol. 28, s. 707-739.
- Tyran, Jean-Robert & Fled, Lars P. (2002)*: Why People Obey the Law: Experimental Evidence from the Provision of Public Goods. CESifo Working Paper No. 651. (2) January.
- Tähti, Aarre (1995)*: Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 205. Vammala.
- Uusitalo, Paavo (2006)*: Tunteitten sosiologiasta oikeusteoriaan. Oikeus 2006 (35): 2: 294-297.
- Vaittinen, Risto (1996)*: Elintarviketeollisuuden markkinahintatuet, niiden muutos- ja sopeutumisvaikutukset EU-jäsenyyden seurauksena. Kuluttajatutkimuskeskus, Keskustelualoitteita 10/1996.
- Vanhanen, Juha & Hiltunen, Jari & Halonen, Mikko*: Energiatuotannon tukijärjestelmän sovittaminen päästökaupan olosuhteisiin. Loppuraportti. Kauppa- ja teollisuusministeriön selvityksiä ja raportteja.  
[http://asiakas.poutapilvi.fi/p4\\_ktm/files/13632/Energiatuotannon\\_tukijArjestelma\\_loppuraportti.pdf](http://asiakas.poutapilvi.fi/p4_ktm/files/13632/Energiatuotannon_tukijArjestelma_loppuraportti.pdf), vierailtu 10.2.2006.
- Varian, Hal R. (1980)*: Redistributive Taxation as Social Insurance. Journal of Public Economics, 14 49-68.
- Varian, Hal R. (1987)*: Intermediate Microeconomics.
- Venetoklis, Takis (2000)*: Methods Applied in Evaluating Business Subsidy Programs: A Survey. VATT-keskustelualoitteita 236. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

- Venetoklis, Takis (2001a)*: Business Subsidies and Bureaucratic Behaviour. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-tutkimuksia 79. Helsinki.
- Venetoklis, Takis (2001b)*: Business subsidies and Bureaucratic Behaviour. A Revised Approach. VATT-tutkimuksia 83. Helsinki.
- Verotuet Suomessa (1988)*: Valtiovarainministeriön julkaisusarja; 2. Helsinki.
- Virtanen, Petri & Uusikylä, Petri (2002)*: Julkisten yritystukien vaikuttavuusarvioinnin käsikirja: kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla. Helsinki.
- Viscusi, W. Kip & Vernon, John M. & Harrington, Joshep E. (2000)*: Economics of Regulation and Antitrust. 3. painos. Cambridge: MIT.
- Von Wangenheim, Georg (2002)*: Should Non-Expert Courts Control Expert Administrators? Paper to be presented at the 19th Annual Meeting of the European Association of Law and Economics 19-21 September 2002, Athens, Greece.
- Julkaistu Marciano, Alain & Josselin, Jean-Michael (toim.) (2005)*: Law and the State: A Political Economy Approach. Cheltenham U.K., s. 310-31.
- Weingast, Barry R. & Moran, Mark J. (1983)*: Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission. Journal of Political Economy 91, no. 5, s. 765-800.
- Westerhof, Jan-Gerrit (2005)* (Directorate-General Competition, unit H-3): State aid and 'private litigation': practical examples of the use of Article 88(3) EC in national courts. Competition Policy Newsletter, No. 3/2005 Autumn, s. 100-102.
- Westermarck, Edward (1933)*: Moraalin synty ja kehitys. Porvoo.
- Westermarck, Edward (1991)*: Tapojen historia, 2. painos. Jyväskylä.
- Wikström, Kauko (1999)*: Yleiset opit verotuksessa ja vero-oikeudessa. Turku.
- Winston, Clifford & Crandall, Robert W. (1994)*: Explaining Regulatory Policy. Brookings Papers on Economic Activity. Microeconomics, Vol. 1994, 1-49.
- Winter, Jan A. (2004)*: Re(de)fining the Notion of State Aid in Article 87(1) of the EC Treaty. Common Market Law Review, April 2004; 41, 2, s. 478-479.
- World Bank (2006)*: Where Is the Wealth of Nations? Not where you might think, World Bank, March 2006.
- World Economic Forum (2006)*: Global Competitiveness Report 2006-2007.  
<http://www.weforum.org/gcr> , vierailtu 6.10.2006.
- Yandle, Bruce (1999)*: Public Choice at the Intersection of Environmental Law and Economics. European Journal of Law and Economics, Vol. 8, s. 5-27.
- Ylikangas, Heikki (1996)*: Autonomisen Suomen virkamieseliitti. Teoksessa Suomen keskushallinnon historia 1809-1996. Hallintohistoriakomitea, s. 427-516. Helsinki.

## Virallislähteet

- Euroopan komissio (1997)*: Fifth Survey on State Aid in the European Union in the Manufacturing and Certain other Sectors. COM (97) 170.
- Euroopan komissio (1998)*: Kuudes yleiskatsaus Euroopan unionin tehdasteollisuuden ja eräiden muiden alojen valtion tuista. COM (98) 417.
- Euroopan komissio (1999a)*: Seitsemäs yleiskatsaus Euroopan unionin tehdasteollisuuden ja eräiden muiden alojen valtiontuista. Bryssel 30.03.1999. COM (1999) 148 final.
- Euroopan komissio (1999b)*: Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi. EYVL 1999/C 288/02.
- Euroopan komissio (2000a)*: Eight survey on State Aid in the European Union. Bryssel 11.04.2000, COM (2000)205 final.
- Euroopan komissio (2000b)*: XXIXth Report on Competition Policy 1999. Bryssel.

*Euroopan komissio (2001): Ninth Survey on State Aid in the European Union COM (2001) 403(01).*

*Euroopan komissio (2002a): Valtiontukien tulostaulu - Kevät 2002. Bryssel 22.5.2002 KOM(2002) 242 lopullinen.*

*Euroopan komissio (2002b): Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ja valtiontuki. 12.11.2002.*

*Euroopan komissio (2003): Valtiontukien tulostaulu - Kevät 2003. Bryssel 30.4.2003 KOM(2003) 225 lopullinen.*

*Euroopan komissio (2004a): Euroopan unionin kilpailupolitiikka. XXXIII Kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2003. Luxemburg.*

*Euroopan komissio (2004b): Valtiontukien tulostaulu (luonnos) - Kevät 2004. Bryssel 20.4.2004 KOM(2004) 256 lopullinen.*

*Euroopan komissio (2004c): XXXIII kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2003. Bryssel.*

*Euroopan komissio (2005a): Report: State Aid Scoreboard - spring 2005 update. COM(2005) 147 final, 20.04.2005.*

*Euroopan komissio (2005b): Valtiontuen toimintasuunnitelma. Valtiontukien vähentäminen ja tarkempi kohdentaminen: suunnitelma valtiontuen uudistamiseksi vuosina 2005-2009. KOM(2005) 107 lopullinen. Bryssel 7.6.2005 (State Aid Action Plan: Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005-2009).*

*Euroopan komissio (2006a): Results of the Consultation on the State Aid Action Plan (SAAP) - Detailed Summary, 09.02.2006.*

*Euroopan komissio (2006b): Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta pieniin ja keskisuuriin yrityksiin tehtävien riskipääomasijoitusten edistämiseksi. EYVL C 194/2-21, 18.8.2006.*

*Eurooppa-neuvosto (2000): Puheenjohtajan päätelmät, Lissabonin Eurooppa-neuvosto 23. j a 24 . m a a l i s k u u t a 2000 .  
[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/fi/ec/00100-r1.fi0.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/fi/ec/00100-r1.fi0.htm), vierailtu 28.8.2005.*

*Eurooppa-neuvosto (2002): Neuvoston päätelmät taloudellisesta lähestymistavasta valtiontukien vähentämiseen. Neuvoston asiakirja nro. 13799/02.*

*Eurooppa-valmistelukunta (2003): Ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaiksi, 18.7.2003. Luxemburg.*

*Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 2003 annettu eduskunnalle 2004 valtiopäivillä. K 10/2004 vp. Helsinki.*

*HaVL 9/2001 vp. Hallintovaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n muuttamisesta.*

*HaVM 5/1994 vp. Hallintovaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta.*

*HaVM 29/2002 vp. Hallintovaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.*

*HE 38/1931 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eräiden obligaatioiden verovapaudesta.*

*HE 61/1943 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eräiden talletusten ja obligaatioiden omistajille myönnettävistä veronhuojennuksista.*

*HE 22/1944 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi aluksista saadun tulon verottamisesta eräissä tapauksissa sekä toimenpiteistä merenkulun edistämiseksi.*

*HE 167/1988 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi auto- ja moottoripyöräverosta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.*

*HE 106/1989 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1990.

*HE 128/1989 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi auto- ja moottoripyöräverosta annetun lain muuttamisesta.

*HE 77/1993 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle jätelaiksi ja laiksi ympäristölupamenettelyn muuttamisesta.

*HE 100/1993 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yritystuesta.

*HE 291/1993 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta.

*HE 309/1993 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

*HE 68/1994 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi eräiden veronhuojennussäännösten muuttamisesta.

*HE 152/1994 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 1995.

*HE 237/1994 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle valmisteverotusta koskevaksi lainsäädännöksi.

*HE 321/1994 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle autoverolaiksi.

*HE 102/1995 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi energia-avustuksista annetun lain kumoamisesta.

*HE 100/1997 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 1998.

*HE 217/1995 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

*HE 194/1997 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamisesta.

*HE 30/1998 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

*HE 150/1999 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yritystoiminnan tukemisesta.

*HE 39/2000 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtiontalouden tarkastusvirastosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

*HE 62/2001 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi asumistukilain muuttamisesta.

*HE 63/2001 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n muuttamisesta.

*HE 91/2001 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle euron käyttöönoton edellyttämiksi muutoksiksi verolainkäyttöön.

*HE 193/2001 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle vuoden 2001 kolmanneksi lisätalousarvioksi. (Toinen lisäbudjetti 2001)

*HE 72/2002 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

*HE 130/2002 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain ja nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain muuttamisesta.

*HE 132/2002 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2003.

*HE 271/2002 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi autoverolain muuttamisesta.

*HE 149/2004 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eräiden juomapakkausten valmisteverosta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

*Kauppa- ja teollisuusministeriö (1998):* Yritystukityöryhmän mietintö. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 4/1998. Helsinki.

*Kauppa- ja teollisuusministeriö (1999):* Tukimenettelytyöryhmän raportti: TE-keskusten suorien yritystukien menettelytapojen yhteensovittaminen. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja. 1/1999. Helsinki.

- Kauppa- ja teollisuusministeriö (2001):* Kansallinen ilmastostrategia: Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 27.3.2001. VNS 1/2001 vp.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö (2003):* Kauppa- ja teollisuusministeriön teknologiahallinnon rooli ympäristöosaamisen kehittäjänä. Muistio 18.12.2003. [http://www.ktm.fi/files/13576/teknologiahallinto\\_ja\\_ymposaaminen\\_03.pdf](http://www.ktm.fi/files/13576/teknologiahallinto_ja_ymposaaminen_03.pdf), vierailtu 21.11.2005.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö (2004):* Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2006-2009. KTM Julkaisuja 38/2004.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö (2005):* Valtiontuen toimintasuunnitelma - Suomen kanta. KTM 12/43/2005, 14.9.2005.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö (2006):* Etelä-Savon TE-keskuksen sekä kauppa- ja teollisuusministeriön, työministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön välinen tulossopimus vuodelle 2006. 16.1.2006  
<http://www2.te-keskus.fi/new/esa/NETRA/tulossopimus2006.pdf> , vierailtu 20.9.2006.
- Liite 1a) <http://www2.te-keskus.fi/new/esa/NETRA/1apainopisteet2006.pdf>
- KM 1969: B 46.* Betänkande om främjandet av utvecklingsområdenas ekonomi. Delegationen för utvecklingsområdena. Helsingfors.
- KM 1989: 18.* Ympäristönsuojelun taloudellinen ohjaus. Ympäristötalouskomiteanmietintö. Helsinki.
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2000):* Kohti älykästä ja kestävää liikennettä 2025. Liikenne- ja viestintäministeriön ohjelmia ja strategioita 2/2000. Helsinki.
- Lounais-Suomen ympäristökeskus (2005):* Lounais-Suomen ympäristökeskuksen tulossopimus 2005. 20.1.2005.  
<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=38624&lan=fi> vierailtu 17.10.2006.
- Maa- ja metsätalousministeriö (2004):* Peltobiomassa, liikenteen biopolttoaineet ja biokaasu -jaosto: Väliraportti. 10.9.2004. Työryhmämuistio 11/2004. Helsinki.
- Maa- ja metsätalousministeriö (2005):* Kattavat palvelut maaseudun mikroyrityksille. Maaseudun mikroyritysten rahoitustuen ja osaamisen kehittämispalveluiden viranomaiskäytäntöjen yhdenmukaistamistyöryhmän raportti. Työryhmämuistio MMM 2005:4. Helsinki.
- OECD (1972):* International Economic Aspects of Environmental Policies. Recommendation adopted on 26th May, 1972 C(72)128. Paris.
- OECD (1974):* The Implementation of the Polluter Pays Principle. Recommendation adopted by OECD Council on 14th November 1974 C(74)223. Paris 1974.
- OECD (1975):* Polluter Pays Principle: Definition, Analysis, and Implementation. Paris 1975.
- OECD (1998):* Role of the Legislature. 19th Annual Meeting of Senior Budget Officials, Paris 25-26 May 1998. Paris. PUMA/SBO(98)4.
- PeVM 1/1998 vp.* Perustuslakivaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi. (Uusi nimike: Suomen perustuslaki, Pe 10/1998 vp.)
- PeVL 19/1997 vp.* Perustuslakivaliokunnan lausunto Työasianvaliokunnalle. Hallituksen esitys 85, 90/1997 vp.
- PeVL 19/2000 vp.* Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtiontalouden tarkastusvirastosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 21/2004 vp.* Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys Eduskunnalle vapaaehtoisten eläkevakuutusten tuloverotusta koskevien säännöksiä uudistamiseksi.

*TaVM 18/1995 vp.* Talousvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi energia-avustuksista annetun lain kumoamisesta.

*Tekes (2004).* Vuosikertomus 2003.

*Uudenmaan ympäristökeskus (2006):* Uudenmaan ympäristökeskuksen ja ympäristöministeriön sopimus ympäristökeskuksen tulostavoitteista vuodelle 2006. <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=50562&lan=fi> , vierailtu 20.9.2006.

*Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle (2005):* Lähiajan energia- ja ilmastopolitiikan linjauksia - kansallinen strategia Kioton pöytäkirjan toimeenpanemiseksi, 24.11.2005.

*Valtiovarainministeriö (1990):* Tulosbudjetointi ja tulosohejaus. Helsinki.

*Valtiovarainministeriö (2001):* Valtionavustusten sääntelyn arviointi- ja kehittämistarpeet. Valtionavustusten sääntelytyöryhmän muistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 22/2001. Helsinki.

*Valtiovarainministeriö (2005):* Arvot arjessa: virkamiehen etiikka; valtionhallinnon käsikirja. Valtiovarainministeriö, henkilöstöosasto. Helsinki.

*Valtiontalouden tarkastusvirasto (1999):* Valtion energia-avustukset yrityksille ja yhteisöille. Tarkastuskertomus 8/1999, Dno: 376/54/99. (VTV 8/1999)

*Valtiontalouden tarkastusvirasto (2000):* Tekesin tuotekehitysrahoitus. Tarkastuskertomus 16/2000. Dno: 583/54/99. (VTV 16/2000).

*Valtiontalouden tarkastusvirasto (2001):* Valtion tukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettava menettely Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 - 89 artiklojen mukaan. Tarkastuskertomus 19/2001, Dno: 317/54/00. (VTV 19/2001)

*Valtiontalouden tarkastusvirasto (2002):* Ympäristösuojelun edistämisavustukset. Tarkastuskertomus 20/2002, Dno: 409/54/01. (VTV 20/2002)

*Valtiontalouden tarkastusvirasto (2003):* Määrärahojen alueellinen jakaminen. Tarkastuskertomus 47/2003, Dno: 342/54/02. (VTV 47/2003)

*Valtiontalouden tarkastusvirasto (2003):* Ympäristötukien vaikuttavuus: energiatuet ympäristönsuojelun välineenä. Tarkastuskertomus 66/2003, Dno: 217/54/03. (VTV 66/2003)

*Valtiontalouden tarkastusvirasto (2004):* Valtionavustuslain ohjausvaikutus. Tarkastuskertomus 88/2004, Dno: 446/54/03. (VTV 88/2004)

*Valtiontalouden tarkastusvirasto (2006):* Yritystukien vaikuttavuus. Tarkastuskertomus 121/2006, Dno: 362/54/04. (VTV 121/2006)

*VaVM 88/1994 vp.* Valtiovarainvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys Eduskunnalle autoverolaiksi.

*VaVM 36/1997 vp.* Valtiovarainvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys Eduskunnalle energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamisesta.

*VaVM 10/2000 vp.* Valtiovarainvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtiontalouden tarkastusvirastosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

*VaVM 9/2001 vp.* Valtiovarainvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n muuttamisesta.

*VaVM 20/2001 vp.* Valtiovarainvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys Eduskunnalle vuoden 2001 kolmanneksi lisätalousarvioksi. (HE 193/2001 vp)

*VaVM 12/2001 vp.* Valtiovarainvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys Eduskunnalle euron käyttöönoton edellyttämiseksi muutoksiksi verolainsäädäntöön.

*VaVM 40/2002 vp.* Valtiovarainvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2003.

*Ympäristöministeriö (1998): Vesiensuojelun tavoitteet vuoteen 2005. Suomen ympäristö 226. Ympäristönsuojeluosasto. Helsinki. (Valtioneuvoston periaatepäätös 19.3.1998)*

## **Oikeuskäytäntö ja viranomaisten päätökset**

### **Oikeuskäytäntö**

#### **Helsingin hallinto-oikeus**

Päätös 19.06.2001, 01/0403/3

Päätös 16.11.2001, 01/0816/2

Päästö 15.10.2002, 02/0864/3

Päätös 25.11.2005, 05/1518/3

#### **Helsingin hovioikeus**

Päätös 29.09.2000, Nro 2639 (Dno S 99/380)

#### **Korkein hallinto-oikeus**

KHO 09.06.1983, taltio 2217 (5160/37/82) - avustus - hallintoriita - perusteeton etu - palautus

KHO 21.11.1989, taltio 4205 (3449/7/88) - liikennelupa - asianosainen kuuleminen

KHO 10.01.1991, taltio 57 (5193/1/89) - valtionavustuksen takaisinperiminen - hallintoriita -avustuksen ehtojen noudattamatta jättäminen

KHO 16.09.1991, taltio 2159 (3847a/1/89) 1991-A-7 - lehdistötuki - asiakirjan julkisuus

KHO 06.10.1993, taltio 3714

KHO 17.06.1994, taltio 2859, KHO:1994-A-6 - asiakirjojen julkisuus, asianosaisjulkisuus

KHO 14.02.1997, taltio 306 (402/1/96) - valtiontuki, oikeus tuen saamiseen, merenkulku

KHO 28.05.1999, taltio 1349

KHO 03.12.1999, taltio 3974 (974/1/99) - kielteinen tukipäätös

KHO 05.01.2001, taltio 4 (1391/2/00) - maatalouden ympäristötuen perustuki - poisto

KHO 02.12.2002, taltio 3150 (2643/1/01)

KHO 26.08.2003, taltio 1951 (3007/1/00) - takaisinperintä

KHO 04.04.2005, taltio 728 (729/2/03) - teollisuusvoituen palautus

KHO 06.04.2005, taltio 756 (1505/1/03) - arvolisäveroon kohdistuneen tuen palautus

KHO 06.04.2005, taltio 579 (3217/1/03) - yhdenvertaisuus

KHO 21.01.2006, taltio 84 (1708/2/04) - muutoksenhaku, kuljetustuki

KHO 30.06.2006, taltio 1685 (43/2/05) - valitusviranomainen, valitustie

#### **Kilpailuneuvosto**

Dno 8/359/95, Linjaliikenne v. Nyholm, 24.8.1995.

#### **Oikeusasiamies**

1849/4/98

538/4/98

## Oikeuskansleri

12.06.2002 12/50/02. Ministerin esteellisyys liikuntalain mukaisen valtionavustuksen myöntämisessä.

### **Euroopan yhteisöjen tuomioistuin (tapausnumeroiden mukaisessa järjestyksessä)**

- C-120/70 Lorenz v Germany, [1973] ECR 1471.  
C-173/73 Italy v Commission, [1974] ECR 709.  
C-74/76 Ianelli & Volpi v Meroni, [1977] ECR 557.  
C-78/76 Steinike und Weinlig v Germany, [1977], ECR 595.  
C-82/77 Openbaar Ministerie v Van Tiggele, [1978] ECR 25.  
C-61/79 Amministrazione delle Finanze v Denavit Italiana SpA, [1980] ECR 1205.  
C-730/79 Philip Morris v Commission, [1980] ECR 2671.  
C-203/82 Commission v Italy, [1983] ECR 2525.  
C-240/83 ADBHU, [1985] 531.  
C-67/85, 68/85 ja 70/85, Kweekerij Gebroeders Van der Kooy, BV, Van Vilet, Landbouwschap and Kingdom of the Netherlands v Kommission, [1988] ECR 219.  
C-102/87 France v Commission, [1988] ECR 4067.  
C-142/87 Kingdom of Belgium v Commission (Tubemeuse), [1990] ECR I-959.  
C-5/89 Germany v Commission (BUG-Alutechnic), [1990] ECR I-3437.  
C-78/90 - C-83/90, Sociétés Compagnie Commerciale de l'Quest v Receveur Principal des Douanes de La Pallice Port, [1992] ECR 1847.  
C-354/90 Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires, Syndicat national des négociants et transformateurs de Saumon v France, [1991] ECR I-5505.  
C-72 ja C-73/91 Sloman Neptun v Seebetriebsrat, [1993] ECR I-887.  
C-39/94 SFEI and Others v La Poste and Others, [1996] ECR I-3547.  
C-55/94 reinhard Gebhard v Consiglio dell'Ordine Avvocati e Procuratori di Milano (Gebhard), [1995] ECR I-4165.  
C-278, C-279 ja C-280/92, Spain v Commission, [1994] ECR I-4103.  
C-24/95 Land Rheinland-Pfalz v Alcan Deutschland GmbH, [1997] ECR I-1591.  
C-192/95 - C-218/95 "*Dock Dues*", [1997] ECR I-165.  
C-149/96 Portuguese Republic v Council, [1999] ECR I-8395.  
C-75/97 Kingdom of Belgium v Commission of the European Communities, [1999] ECR I-3671.  
C-99/98 Austria v Commission, [2001] ECR I-1101.  
C-379/98 PreussenElektra AG v Schleswig AG and Land Schleswig-Holstein, [2001] ECR I-2099.  
C-143/99 Adria-Wien Pipeline GmbH and Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH v Finanzlandesdirektion für Kärnten, [2001] ECR I-8365.  
C-321/99 P ARAP v Commission, [2002] ECR I-4287.  
C-53/00 Ferring SA v Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), [2001] ECR I-9067.  
C-280/00 Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, and Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht, [2003] ECR I-7747.  
C-409/00 Spain v Commission, [2003] ECR I-1487.  
C-83/01 P, C-93/01 P and C-94/01 Chronopost SA, La Poste and French Republic v Ufex, DHL International, Federal express international and CRIE, [2003] ECR I-6993.



C-126/01 *Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie v GEMO SA*, [2003] ECR I-13769.  
 C-159/01 *Netherlands v Commission*, [2004] ECR I-4461.  
 C-174/02 *Streekgewest Westelijk Noord-Brabant v Staatssecretaris van Financiën*, [2005] ECR I-85.  
 C-175/02 *F.J. Pape v Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, [2005] ECR I-127.  
 C-393/04 ja C-41/05, *Air Liquide Industries Belgium SA v Ville de Seraing (C-393) ja Province de Liège (C-41)*, [2006] ECR xxxxx.(ei vielä ECR)

### **Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin**

T-459/93 *Siemens SA v Commission*, [1995] ECR II-1675.  
 T-447/93, T-448/93 and T-449/93 *Associazione Italiana Tecnico Economica del Cemento and others v Commission*, [1995] ECR II-1971.  
 T-184/97 *BP Chemicals Ltd v Commission*, [2000] ECR II-3145.  
 T-296/97 *Alitalia v Commission*, [2000] ECR II-3871.  
 T-55/99 *Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) v Commission*, [2000] ECR II-3207.  
 T-158/99 *Thermenhotel Stoiser Franz ym. v. komissio*, [2004] ECR II-1.  
 T-228 & T-233/99 *Westdeutsche Landesbank Girozentrale and Land Nordrhein-Westfalen v Commission*, [2003] ECR II-435.  
 T-98/00 *Linde AG v Commission*, [2002] ECR II-3961.  
 T-88/01 *Sniace, SA v Commission*, [2005] ECR II-1165.  
 T-176/01 *Ferriere Nord SpA v Commission*, [2004] ECR II-3931.  
 T-274/01 *Valmont Nederland BV v Commission*, [2004] ECR II-3145.

### **Euroopan komission päätöksiä**

N-123/2000 - *Climate Change Levy*, IP/01/455, 28.03.2001.  
 N-258/2000 - *Leisure pool Dorsten*, IP/00/1509, 12.01.2000 SG(2001) D/285046.  
 N 543/2001 - *Capital allowances for hospitals*, 27.02.2002 C(2002)608 fin.  
 N 749/2001 - *Swedish Posten*, IP/02/982, 02.07.2002 C(2002)2402 fin.  
 N 74/A/2002 - *Suomi 'Tuki energiantensiivisille yrityksille'*, 11.12.2002 C(2002)4476 fin.  
 NN 34/2003 - 2005/566/EC, 09.03.2004.  
 C 43/2003 - CR 43/03 - *Aid in favour of AVR for treatment of "C2" hazardous waste (Dutch AVR)*, IP/05/771, 22.06.2005.  
 N 306/2003 - *Suomi "Romuajoneuvojen loppukäsittely"*, 16.12.2003 C(2003)4631 fin.  
 N 407/2003 - *United Kingdom, Reduced rate of excise duty on bioethanol used for road transport*, 03.02.2004 C(2004)163 fin.  
 N 156/2004 - *Sverige 'Energiskatt på el som förbrukas av tillverkningsindustrin'*, 30.6.2004 C(2004)2200 fin.

### **Muut lähteet**

Kauppi, Lea (2003): *Juhlapuhe Savo-Karjalan vesiensuojeluyhdistyksen 40-vuotisjuhla*. Kuopio. Lehdistötiedote 30.10.2003, SYKE.  
<http://www.vyh.fi/ajankoht/tiedote/syke/tied03/t031030.htm>

Kroess, Neelie (2006): The refined economic approach in state aid law: a policy perspective. Speech/06/518. GCLC/College of Europe Conference. Bryssel, 21.9.2006.  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/518&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> , vierailtu 25.9.2006.  
 Hjerppe, Reino (2004): Sosiaalinen pääoma, uusi teknologia ja talous. Esitelmä 16.6.2004. Kelan tutkimusosaston iltapäiväseminaari. Helsinki.

## Lyhenteet

Alvl	Arvonlisäverolaki (1501/1993)
alyk	Alueellinen ympäristökeskus
BKT	Bruttokansantuote
EU	Euroopan Unioni
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti (01.02.2003 alkaen)
EVL	Laki elinkeinotulon verottamisesta (360/1968)
EYTI	Euroopan tuomioistuin
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti (31.01.2003 saakka)
HaVL	Eduskunnan hallintovaliokunnan lausunto
HaVM	Eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys Eduskunnalle
HL	Hallintolaki (434/2003)
HS	Helsingin Sanomat
KERA	Kehitysaluerahasto
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KM	Komiteanmietintö
KTM	Kauppa- ja teollisuusministeriö
LvvL	Liikevaihtoverolaki (532/1963)
MMM	Maa- ja metsätalousministeriö
Mmmp	Maa- ja metsätalousministeriön päätös
NCEE	National Center for Environmental Economics (Yhdysvallat)
OECD	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (Organisation for Economic Co-operation and Development)
PeVL	Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
RL	Rikoslaki (39/1889)
TaVM	Eduskunnan talousvaliokunnan mietintö
TE-keskus	Työvoima- ja elinkeinokeskus
TVL	Tuloverolaki (1435/1992)
VAL	Valtionavustuslaki (688/2001)
VATT	Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
VaVM	Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietintö
Vna	Valtioneuvoston asetus
Vnp	Valtioneuvoston päätös
VNS	Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle
vp	Valtiopäivät
VTV	Valtiontalouden tarkastusvirasto

WTO	Maailman kauppajärjestö (World Trade Organization)
YM	Ympäristöministeriö
YSL	Ympäristönsuojelulaki (86/2000)
YTV	Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta

# I JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen tausta ja kysymyksenasettelu

Työssä tarkastellaan valtion ympäristönsuojelutarkoituksessa elinkeinotoiminnalle suuntaamaa tukea kokonaisuutena, jossa toimenpiteet lainsäädäntöratkaisuihin nähden toisaalta poliittisen prosessin tuottamana ratkaisuna intressiristiriitoihin ja toisaalta keinona asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Tavoitteellisen lainsäädännön kokonaiskuvaan kuuluu tosiseikka, että laki on usein merkityksetön ellei joku pane sitä täytäntöön.<sup>1</sup> Täytäntöönpano on tässä tapauksessa tukiviranomaisten tehtävä. Ne toteuttavat tukikeinot ja sääntelevät yksityisten tahojen toimintaa. Tarkastelen tukiviranomaisten toimintamahdollisuuksia lainsäädännön toteuttamisessa ottaen huomioon viranomaisen koko toiminnan ja tavoitteet.

Tutkimuksen kohteena ovat yleiset julkista elinkeinotukea koskevat säännökset sekä erityisesti säännökset, jotka koskevat ympäristönsuojelun valtiontukia. Yleisten julkista tukea koskevien säännösten yhteydessä tulee tarkastella soveltuvien osin myös Euroopan Unionin valtiontukea koskevaa sääntelyä, sillä kotimaan tukikeinot voivat toimia vain eurooppaoikeuden asettamissa rajoissa. Julkisella tuella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa sellaisia julkisen vallan toimia, joilla jokin yritys, toimiala tai yritysten tuotantotapa (myös kuluttajien toimintatapa) asetetaan systemaattisesti tosiasiallisesti toista parempaan taloudelliseen asemaan.<sup>2</sup>

Suomessa lain vaikutuksia ja niiden analysoinnin keinoja on tarkastellut mm. Jyrki Tala (2001). Talan mukaan lain vaikutuksista tulee muodostaa kokonaiskäsitys, jonka luomisessa tarvitaan tietoa lakiuudistuksen tavoitteista, säädöksen sisällöstä, lain toimeenpanosta ja sääntelyn kohteiden reagoinnista säädökseen ja sen toimeenpanoon.<sup>3</sup> Tässä tutkimuksessa näitä tekijöitä tarkastellaan ympäristöpoliittisten julkisten ja valtiontukien näkökulmasta. Tarkastelu on teoreettista, kun etsitään mahdollisia vaikutuksia ja niiden suuntia. Käytännössä tukiin tutustutaan tarkastelemalla niiden tosiasiallista käyttötapaa Suomessa. Tarkoituksena on muodostaa ympäristönsuojelun valtiontukien sääntelystä ja vaikutuksista teoreettisesti jäsentynyt kokonaiskuva ja sen pohjalta etsiä niitä julkisen tuen sääntelyn oikeudellisia periaatteita, jotka mahdollistavat julkisen tuen tarkoituksenmukaisen käytön tässä erityisesti ympäristöpolitiikan välineenä. Tutkimuksessa täsmentyvät myös ne ympäristötuen piirteet, jotka erottavat sen muista

---

<sup>1</sup>Täytäntöönpanon merkitystä lainsäädännössä on tarkastellut mm. Jyrki Tala (2001) ss. 215. Hän käyttää viranomaisten toimintaan kohdistuvasta tutkimuksesta nimitystä *implementaatiotutkimus*. Julkisen vallan kannalta olisi luonnollisesti toivottavaa, että lakeja noudatettaisiin ilman täytäntöönpanoa vapaaehtoisesti. Tämä toive ei kuitenkaan monissa tapauksissa syystä tai toisesta toteudu. Jäljempänä tarkastellaan lähemmin kysymystä, miksi lakia arvellaan noudatettavan.

<sup>2</sup>Lainsäädäntöön sisältyviä erisisältöisiä taloudellisia "huojennussäännöksiä" ei tässä käsitellä julkisena tukena, vaikka hallintoviranomaisten myöntämällä yksittäisillä tai yleisillä huojennuksilla voidaan antaa periaatteessa merkittäviäkin taloudellisia etuja. Näin mm. valmisteverotuslain (1469/1994) 50 §. Maksuperustelain (150/1992) 6 §:n 3 momentin mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta perittävää maksua voidaan alentaa tai jättää se perimättä yleisesti mm. ympäristönsuojeluun liittyvästä perustellusta syystä tai erityisestä syystä.

<sup>3</sup>Hieman samanlainen lähtökohta on Niemivuolla (2002) hänen tarkastellessaan suomalaista lainvalmistelua. Niemivuo korostaa tieteellisen tiedon merkitystä lainvalmistelun työvälineenä ja mainitsee esimerkkinä ympäristönsuojeluoikeuden yhteyden luonnontieteisiin sekä koulutuksen sääntelyn ja oppimista koskevan tiedon väliset kytkennät.

yhteiskuntapoliittisista tuen kohteista. Tässä työssä toteutettu analyttinen tehtävä lisää valtion elinkeinotukia koskevaa oikeudellista tietoa ja se voi myös auttaa kehittämään tukijärjestelmiä ja ehkä myös ympäristötuki-instrumentteja.<sup>4</sup>

Työssä ei tarkastella yksittäisten tukien tehokkuutta tai tarkoituksenmukaisuutta kustannus-hyötyanalyysin avulla. Tukiohjelmien lukuisan määrän vuoksi tehtävä olisi käytännössä mahdoton. Toisaalta kustannus-hyötyanalyysin toteuttaminen vaatii ensin kattavan arviointivälineistön löytämisen. Tämä tutkimus pyrkii osaltaan kartoittamaan julkisen tuen arvioinnin keskeisiä kysymyksiä oikeudellisesta näkökulmasta unohtamatta oikeuden yhteyksiä ympäröivään yhteiskuntaan. Tukiohjelma tai -projekti voidaan yleisesti arvioida etukäteen, toiminnan aikana ja jälkikäteen (ex ante, ex nunc, ex post). Reaalimaailmassa ajankohdat voi ehkä erottaa näin selkeästi mutta oikeudellisessa ja teoreettisessa tarkastelussa edellä mainitulla erottelulla ei ole keskeistä merkitystä, sillä ajankohdat ovat yhteydessä toisiinsa. Aikanaan tehdyt valinnat vaikuttavat tulevaisuuden vaihtoehtoihin ja tulevaisuuden arvioidut seuraukset vaikuttavat alkuperäisiin valintoihin. Tässä tutkimuksessa tavoitellaan julkisen tuen käytön institutionaalista analyysiä. Yksittäisten tukiohjelmien arviointi tapahtuu yleensä viranomaisten toimesta lainvalmistelussa tai tuen hallinnon yhteydessä. Käytännössä kukin tukiohjelma tulee arvioida etukäteen päätettäessä sen käyttöön otosta. Tukiohjelman keston aikana sitä voidaan arvioida toimivuuden parantamiseksi ja jatkon selvittämiseksi. Tukiohjelman loputtua tehty arvio voi toimia hallinnon ja yhteiskunnan kehittämisen välineenä.

Julkisen tuen tehokkuutta ja vaikutuksia on tutkittu Suomessakin monin tavoin. 1990-luvun puolivälin jälkeen kauppa- ja teollisuusministeriö on tehnyt omalla hallinnon alallaan lukuisia selvityksiä tukien vaikutuksista.<sup>5</sup> Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) ja valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) ovat myös analysoineet laajasti tukinstrumenttien vaikutuksia ja käytännön toteutusta. Yksittäisten tukiohjelmien tehokkuuden tai vaikuttavuuden selvittämistä on pidetty vaikeana mm. tiedon puutteiden vuoksi.<sup>6</sup> Käytettävissä olevilla keinoilla tehdyissä selvityksissä on yleensä havaittu, että esimerkiksi yritystoiminnan kasvua, liiketoiminnan kehittämistä tai alueellista kehitystä edistävien yritystukiohjelmien vaikutukset eivät ole olleet merkittäviä tai vaikutuksia on vaikea havaita.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup>Ympäristötuki-sanana esiintyy laissa maa- ja metsätalouden rakennepoliittisista toimenpiteistä (1303/1994) 13 §:ssä (kumottu maaseutuelinkeinojen rahoituslailla 3.4.2000, 329/1999). Tämän vuoksi ympäristötukena pidetään yleensä erityisesti em. lain mukaista maa- ja metsätalouden talouden ympäristöpoliittista tukea. Säännöksen otsikossa ja tekstissä toki on esitetty tarkennuksena, että kyseessä on maatalouden ympäristötuki joten sitä ei ole mahdollista pitää ainoastaan maa- ja metsätalouden piiriin kuuluvana. Näin myös lain 329/1999 11 §. Tässä työssä voisi siis käyttää myös yleiskäsitettä ympäristötuki ja mahdollisesti tarkentaa sitä toimialamääritteellä teollisuuden ympäristötuki. EU:n oikeudessa on käytetty yleiskäsitettä ympäristönsuojelutuki (Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle, EYVL C 037, 03/02/2001, s. 3-15). Tässä käytetään yleiskäsitteenä myös sanaparia ympäristönsuojelun tuki.

<sup>5</sup>Mainittakoon mm. Lavaste (1994), Myhrman & Haarajävi & Kröger (1995), Kuitunen & Lavaste (1995). Tamminen & Nousiainen (1997)

<sup>6</sup>Asplund & Kiander (2003). Vaikutusten oikea selvittäminen edellyttäisi tarkkaa tilastollista tietoa eikä erilaisia tukikeinoja ole helppo vertailla. Venetoklis (2000) edellyttää kyselytutkimusten sijaan tarkempaa ja varmaa tietopohjaa. Hänen mukaansa käytetyt arviointikeinot vaikuttavat saatuihin tuloksiin vähentäen niiden luotettavuutta. Yrityksiltä kerättävä kvalitatiivinen kyselytieto tuottaa tukiohjelmien vaikutuksista enemmän positiivisia tuloksia ja tilastoin kerätty kvantitatiivinen tieto tuottaa enemmän negatiivisia tuloksia.

<sup>7</sup>Venetoklis (2000), s. 23. Venetoklis analysoi 18 kotimaisen ja 7 ulkomaisen tukiohjelman arviointia käytettyjen menetelmien ja saatujen tulosten näkökulmasta. Bergström (2000) katsoo, että kasvua tavoittelevat pääomaan kohdistetut tuet voivat luonnollisesti lisätä tuotannon kasvua, mutta ne eivät vaikuta tuottavuuden kehitykseen.

Tehokkuudella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa yleensä talousteoriassa käytettyä tehokkuuden käsitettä, jota voidaan tarkastella monessakin yhteydessä.<sup>8</sup> Tehokkuudella tarkoitetaan siis mahdollisimman suuren hyödyn tuottavaa resurssien käyttöä tietyssä valintatilanteessa.<sup>9</sup> Tehokkuutta ei tule sekoittaa vaikuttavuuteen, jolla tarkoitetaan toimenpiteen havaittuja vaikutuksia. Ne voivat toteutua tehottomasti tai tehokkaasti. Ympäristönsuojelussa tehokkuus ilmenee esimerkiksi päästöjen tehokkaassa (optimaalisessa) tasossa.<sup>10</sup> Poliitiikan näkökulmasta voidaan analysoida kustannustehokkuutta eli tavoitteiden saavuttamista mahdollisimman pienin kustannuksin.<sup>11</sup>

Julkinen tuki on yhteiskunnassa julkisen vallan käytettävissä oleva keino, jolla se voi tavoitella ja toteuttaa yhteisesti hyväksyttyjä eli yleensä poliittisessa päätöksenteossa asetettuja päämääriä. Oikeus ja laki nähdään tässä siis ennen kaikkea yhteiskunnallisena instrumenttina eikä ideologisena tai suljettuna systeeminä.<sup>12</sup> Julkinen tuki ja sen yksi alalaji valtiontuki on yhteiskunnallinen instituutio, joka rakentuu oikeudellisen sääntely ja kehikon varaan. Oikeudellisina erityispiirteinä siinä on havaittavissa viranomaisiin tukeutuvan toimeenpanon merkittävä asema. Yleisesti ottaen julkinen valta voi puuttua ihmisten toimintaan lainsäännöksin ja odottaa niitä noudatettavan. Esimerkiksi ihmisten voidaan toivoa noudattavan vapaaehtoisesti roskaamiskieltoa säännöksen tullessa ihmisten tietoon. Usein näin tapahtuukin. Tukisäännösten toimeenpano edellyttää kuitenkin poikkeuksetta viranomaisen toimia. Tukien kohdalla ei voida odottaa, että ne toimisivat ilman viranomaisia. Tämä tuo mukanaan hallinnollisia kustannuksia, jotka alentavat ohjauskeinon kustannustehokkuutta.

Yhteiskunnallisena instituutiona voidaan pitää Douglas C. Northin tapaan ihmisen muotoilemia rajoitteita, jotka jäsentävät poliittisen, taloudellisen ja henkilökohtaisen kanssakäymisen tapoja ja muotoja.<sup>13</sup> Instituutiot voivat olla epämuodollisia (esim. tapa, käyttäytymissääntö, tabu, traditio) tai muodollisia (laki, oikeus). Yhteiskunnallisten instituutioiden tarkoituksena North näkee inhimillisen ja sosiaalisen käyttäytymisen rajoittamisen välttämättömän järjestyksen ja ennakoitavuuden aikaansaamiseksi. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan julkista tukea oikeudellisena instituutiona, jonka avulla jäsennetään julkisen vallan tapoja antaa yksityisille taloudellisia etuja, joita kaikki eivät voi saada.

Yhteiskunnallisten instituutioiden havaitseminen kohdistaa tutkijan huomion inhimillisen kanssakäymisen transaktiokustannuksiin ja niiden aiheuttamiin käyttäytymisvaikutuksiin ja yhteiskunnallisiin vaikutuksiin.<sup>14</sup> Tässä tutkimuksessa

---

<sup>8</sup>Tässä tutkimuksessa tehokkuus ei siis ole oikeuden tai oikeusnormin voimassaolon edellytys eikä tarkoita normin tosiasiallista soveltamista tuomioistuimessa tai muiden lainsoveltajien toiminnassa. Ks. mm. Siltalan (2003) yhteenveto eräistä käsityksistä oikeudesta. Siltala (2003), s. 38.

<sup>9</sup>Mm. Tietenberg (1996), s. 19-30. Tätä kutsutaan yleensä staattiseksi tehokkuudeksi. Dynaaminen tehokkuus ottaa huomioon ajan käyttämällä eri ajankohtien välisten vertailujen mahdollistamiseksi diskonttaamalla saatua nykyarvoa.

<sup>10</sup>Määttä & Pulliainen (2003), s. 74.

<sup>11</sup>Määttä & Pulliainen (2003), s. 74-76.

<sup>12</sup>Hydén (1982), s. 28.

<sup>13</sup>North (1991), s. 97.

<sup>14</sup>Transaktiokustannuksilla tarkoitetaan tässä yleensä sitä aikaa, vaivaa ja rahaa joka käytetään toiminnan suunnittelussa ja toteutuksessa, joka ei kuitenkaan ole esimerkiksi hankitun tuotteen hinta tai toimituskustannus. Esimerkiksi kuluttaja kohtaa transaktiokustannuksia etsiessään hinnaltaan ja ominaisuuksiltaan itselleen sopivaa tuotetta kodinelektroniikkamarkkinoilta. Ne muodostuvat siitä, kun kuluttaja vertailee eri valmistajien laitteiden ominaisuuksia ja pohtii omia tarpeitaan. Sen jälkeen ja samaan aikaan hän vertailee jälleenmyyjien hintoja lähellä omaa alueellista toimintaympäristöään tai internetin kautta koko maailmassa. Lopulta kuluttaja ostaa tuotteen valitsemastaan paikasta ja noutaa sen kotiinsa

transaktiokustannukset voisivat olla esimerkiksi julkisen tuen perustamisen ja hallinnoinnin aiheuttamia hallintokustannuksia.<sup>15</sup> Toimivien instituutioiden katsotaan yleensä vähentävän toiminnan kustannuksia jolloin hyödyllisen toiminnan mahdollisuudet kasvavat.<sup>16</sup>

Yhteiskunnallisesti tarkasteltuna julkisen tuen taustalla on valtion tarve käyttää erilaisia keinoja toimiakseen yhteiskunnassa hyödylliseksi katsomallaan tavalla. Yksityisellä taholla on lisäksi aina kiinnostusta saada julkiselta vallalta etuja toimintansa edistämiseksi. Miten tällaista instituutiota voisi analysoida? Sanottakoon jo tässä yhteydessä, että esimerkiksi ympäristönsuojelun ohjauskeinoja arvioitaessa sektorikohtainen luonnontieteellinen tieto ei ole yksin riittävää. Yhdessä tämän kanssa tarvitaan käsitys siitä miten oikeudellinen sääntely toimii yhteiskunnassa eli mitä kautta ja miksi se vaikuttaa tai ei vaikuta ihmisten ja organisaatioiden käyttäytymiseen. Tähän kysymykseen saadaan vastaus soveltuvien osin muista yhteiskuntatieteistä kuin oikeustieteestä eli mm. taloustieteestä, sosiologiasta, psykologiasta, yhteiskuntapolitiikan tutkimuksesta ja kulttuurien tutkimuksesta. Valitettavasti oikeustieteen piirissä tätä kysymyskokonaisuutta ei ole vielä tarkasteltu kovin laajasti.

Analyysin tärkeyttä ei voitane kieltää. Monessa yhteydessä yhteiskunnallisten instituutioiden ja rakenteiden merkitystä on korostettu taloudellisen kehityksen kannalta tärkeänä tekijänä.<sup>17</sup> Tässä tutkimuksessa taloudellinen kehitys nähdään tosin vain välineenä kansalaisten hyvinvoinnin ja turvallisuuden parantamiseen.<sup>18</sup> Valtioiden välisen kilpailukyvyn arvioinnissa tarkastelun kohteena on ollut myös yhteiskunnan rakenteen ja instituutioiden suhde taloudelliseen kasvuun ja tuottavuuteen. Näiden merkitys on havaittu tärkeäksi joskin vaikeasti lähestyttäväksi tekijäksi.<sup>19</sup> Instituutiota on tarkasteltu mm. poliittisten riskien ja yhteiskunnan avoimuuden kannalta. Poliittista riskiä kuvaavina tekijöinä on kansainvälisessä sijoittajatoiminnassa pidetty mm. laadullisia ominaisuuksia, jotka koskevat oikeusjärjestelmän toimivuutta, hallinnon laatua, korruptiota, pakkoluovutusriskiä ja sopimusten luotettavuutta ja pitävyyttä.<sup>20</sup> Yhteiskunnan

---

asennusta ja käytön opettelua varten. Kuluttajan näkökulmasta tuotteen hankinta sisältää siis paljon muutakin vaivaa ja kustannuksia kuin vain hankintahinnan. Näiden kustannuserien keskinäinen vertailu voi olla vaikeaa, mutta ne vaikuttavat kaikki kuluttajan valintaan (toimintapäätökseen) ja toteutuneeseen eli myös havaittavaan käyttäytymiseen.

<sup>15</sup>Vrt. Tietenberg (1996), s. 61-62.

<sup>16</sup>North (1991), s. 98.

<sup>17</sup>World Economic Forum (2006), Executive Summary, s. xiii. Suomen sijoitus kansainvälisessä kilpailukyvyssä oli yleisesti toinen ja instituutioiden arvioinnissa ensimmäinen. Instituutioiden arvioinnissa huomioon otettavia seikkoja olivat yritysten eettinen toiminta, rikollisuuden kustannukset yrityksille, julkisten varojen käyttö, virkamiesten avoimet nimityskäytännöt, sääntöjen noudattamisen kustannukset, luottamus politiikkaan, yritysten toimielinten toimivuus, tilintarkastuksen toimivuus, varallisuus oikeuksien suoja, tuomioistuinten oikeudenkäytön riippumattomuus julkisten varojen tehokas käyttö. World Economic Forum (2006), s. 48 (Part 1 The Competitiveness Indexes).

<sup>18</sup>Taloudellisen kehityksen ja kasvun ohella hyvinvointiin vaikuttavat monet taloudellisesti vaikeasti mitattavat seikat kuten terveys, koulutus, kulttuuriset ja sosiaaliset tekijät jne. Talouden kehitystä mitataan yleensä kansantuotteella, jossa inhimillisen hyvinvoinnin kaikki tekijät eivät ole mukana. Kuitenkaan ei voida ajatella, että kansalaisten hyvinvoinnin tuntemukset voisivat aina parantua, jos talouden kehitys pysähtyy tai taantuu.

<sup>19</sup>Ks. mm. Honkapohja (2004), s. 92-95. North (1991) pyrkii selventämään instituutioiden roolia taloudellisessa toiminnassa ja selittämään taloudellista hyvinvointia luovien poliittisten ja taloudellisten instituutioiden kehitystä. Taloudellisen hyvinvoinnin kasvun kannalta haitallisina tai vanhentuneina yhteiskunnallisina instituutioina North näkee esimerkiksi turvallisuuden, informaation organisoimisen ja ennustettavuuden hallinnan keinoiksi kehittyneet heimoyhteiskunnan intensiivisen sosiaalisen verkoston, alueellisten markkinapaikkojen järjestäytymättömän ja vilkkaan kaupankäynnin sekä pitkien kauppamatkojen turvallisuuden järjestämiseksi luodut henkilökohtaiset suojatakuut ja suojelumaksut.

<sup>20</sup>Coplin & O'Leary & Sealy (1996).

avoimuuden mittarina on pidetty esimerkiksi talouden avoimuutta kansainvälisen kaupan suhteen.<sup>21</sup> Silloin on tarkasteltu erityisesti perinteisten kaupanesteiden eli tullien ja määrällisten rajoitusten sekä niihin rinnastettavien toimenpiteiden käyttöä. Tutkittujen tekijöiden eräänlaisena yläkäsitteenä voidaan pitää *sosiaalisen pääoman* käsitettä, kun se ymmärretään sosiaalisina rakenteina, jotka ylläpitävät ja edistävät koordinaatiota ja yhteistyötä.<sup>22</sup>

Maailman pankin rahoittamassa tutkimuksessa vuodelta 2006 "Where is the Wealth of Nations" on selvitetty kansantalouksien varallisuuden muodostumista ja erityisesti kehittyneitä ja kehittyvä maita erottavia tekijöitä.<sup>23</sup> Jaettaessa kansakunnan varallisuus luonnonvaroihin (*natural resources*), tuotettuun pääomaan (*produced capital*) ja aineettomaan tai inhimilliseen pääomaan (sosiaalinen pääoma tai inhimillinen pääoma, *human capital and good governance*) havaittiin, että kehittyneissä maissa aineeton pääoma muodostaa varallisuudesta noin 80 prosenttia sen osuuden ollessa kehitysmaissa noin 60 prosenttia.<sup>24</sup> Sosiaalisella pääomalla voidaan tarkoittaa myös ihmisten välisen vuorovaikutuksen taitoja ja inhimillisellä pääomalla ihmisten osaamista ja kykyä toimia tuloa tuottavana tekijänä kansantaloudessa.<sup>25</sup> Sosiaalisen pääoman taloudelliset vaikutukset perustuvat yhteiskunnassa liiketoimikustannusten alenemiseen.<sup>26</sup> Tässä yhteydessä on mielenkiintoista havaita, että Suomen perustuslain (731/1999) 21 §:ssä yhtenä perusoikeutena nähdään "hyvä hallinto".<sup>27</sup> Maailman pankin tutkimuksen mukaan juuri hyvä hallinto on yksi keskeisistä kansakunnan varallisuuden osista.<sup>28</sup> Kehitysmaissa luonnonvarojen osuus varallisuudesta on suurin eli 26 prosenttia kehittyneiden maiden 3 prosenttia vastaan. Tuotetun pääoman osuudessa ollut suuria eroja.<sup>29</sup> Tämän tutkimuksen ja yhteiskunnallisesti suuntautuneen oikeustieteen tutkimuksen yleisenä haasteena on sellaisten oikeudellisten instituutioiden ominaisuuksien kuvaaminen ja analysointi, jotka ovat tuottavia myös kansankunnan varallisuuden kannalta.

Tämän tutkimuksen kannalta instituutioiden toimivuutta kuvaavat seikat korostavat tutkimuksen yleistä merkitystä. Tarkastelun kohteena olevat oikeudelliset järjestelyt sääntelevät mm. kansainvälisen kaupan kannalta merkityksellisen julkisen vallan tehtäväkenttään kuuluvan instituution toteuttamista ja oikeudellista sääntelyä. Talouden kansainvälisen kilpailukyvyn kehittämisen näkökulmasta on kiinnostavaa tarkastella kysymystä, onko valtiontuen käyttöä säännelty tavalla, joka paitsi mahdollistaa tukien tarkoituksenmukaisen käytön niin myös vähentää poliittisia riskejä ja lisää talouden avoimuutta. Tätä kautta voidaan myös hahmottaa valtiontukea koskevan sääntelyn arviointikriteerejä. Poliittisen riskin vähentämiseksi tukilainsäädännön tulisi olla laajasti ottaen helposti avautuvaa, sujuvasti toimeenpantavissa ja toteuttamiskelpoista.

---

<sup>21</sup>Honkapohja (2004), s. 96.

<sup>22</sup>Honkapohja (2004), s. 99.

<sup>23</sup>Where Is the Wealth of Nations? Not where you might think, World Bank, March 2006

<sup>24</sup>World Bank (2006), s. 26. Inhimillisestä pääomasta suurimman osan muodostavat koulutus (mitattuna kouluvuosina) ja hallinto (*rule of law index*) - yhteensä 90 prosenttia. Rule of law -tekijä kuvaa kuinka toimijat (yritykset ja kansalaiset) luottavat yhteiseen päätöksentekoon ja sen tuottamaan oikeuteen ja noudattavat lakia. Hallinnon tärkeistä ominaisuuksista tarkemmin s. 92.

<sup>25</sup>Ks. mm. Hjerppe (2004) ja Hjerppe (2003), s. 4. Sosiaalisen pääoman muodostavat ihmisten kanssakäymistä helpottavat tekijät kuten normit ja luottamus niiden noudattamiseen.

<sup>26</sup>Hjerppe (2003), s. I (tiivistelmä).

<sup>27</sup>Mäenpää (2000), s. 227. PL 21 §:n nimeämä hyvä hallinto voidaan nähdä Mäenpään mukaan osana taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia.

<sup>28</sup>Aineettomaan pääomaan katsottiin kuuluvan osana *rule of law*, jolla tarkoitettiin oikeusjärjestelmän ja hallinnon toimivuutta ja kansalaisten lainkuuliaisuutta ja keskinäistä luottamusta. Tämän "laillisuuden" erot selittivät suurimman osan aineettoman pääoman määrän eroista kansakuntien välillä.

<sup>29</sup>World Bank (2006), summary.



Oikeuskäytännön ja viranomaistoiminnan tulisi olla ennustettavaa ja avointa. Valtiontalouden ja talouden kilpailukyvyyn kannalta olisi luonnollisesti myös toivottavaa, että tukeen ohjatut varat käytettäisiin tarkoituksenmukaisella tavalla. Tällä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa tukeen tarkoitettujen varojen tehokasta käyttöä kohteisiin, jotka ovat politiikan ja tukiohjelman tavoitteiden kannalta hyviä. Tuen käytännön toteutuksen täytyy myös olla hyvin järjestettyä niin, että se on taloudellista ja johtaa hyvään tulokseen. Jos nämä periaatteet eivät toteudu, tuki johtaa tehottomiin ja kansantalouden kannalta perusteettomiin tulonsiirtoihin ja resurssien väärään kohdentamiseen.

Mistä elinkeinotoiminnan julkisessa tuessa on sitten pohjimmiltaan kyse? Millainen on elinkeinoelämän julkisen tuen asema suomalaisessa yhteiskunnassa, miten sen asema määräytyy oikeusjärjestyksessä ja ympäristöpoliittisessa sääntelyssä? Valtiontaloudessa tuet ovat verotulojen käyttöä ja kuuluvat budjettitaloudessa valtion menoihin. Verotuet vähentävät tuloja. Valtiontukea annetaan myös budjettitalouden ulkopuolella erilaisista rahastoista ja esimerkiksi kunnallisten toimielinten toimesta. Kansantalouden tilinpidossa julkinen tuki on osa julkista kulutusta<sup>30</sup>, joka rahoitetaan lähes poikkeuksetta verotuloilla eli pienentämällä yksityistä kulutusta. Tueksi katsotaan myös valikoitu verotuloista luopuminen.

Julkisen vallan toiminnassa taloudellisella tuella voi olla monia tehtäviä. Sen avulla voidaan tuottaa julkishyödykkeitä, sillä voidaan vaikuttaa tulonjakoon tai sillä voi olla merkitystä kansantalouden kasvun ylläpitämisessä. Elinkeinotoimintaa tuettaessa voisi ajatella, että keskeinen tarkoitus ei ole tulonjakoon vaikuttaminen. Julkisen vallan käytössä valtiontukea pidettäisiin enemmänkin keinona vaikuttaa julkishyödykkeiden tuotantoon tai kansantalouden yleiseen suotuisaan kehitykseen esimerkiksi tutkimus- ja kehitystyön tai tärkeiden tuotannonalojen kehittämisen ja ylläpitämisen avulla. Usein tuen perusteena käytetään lisäksi työllisyyden tai tuotannon säilyttämistä kotimaassa. Euroopan komission (jäljempänä myös komissio) toiminnassa tuen käytön sallimisen perusteena usein markkinoiden häiriöiden poistaminen.<sup>31</sup>

Toisin kuin esimerkiksi budjettitalouden sosiaalipoliittisissa osissa elinkeinotukien kohdalla ei nouse päällimmäisenä esiin kysymys yhteiskunnallisesta oikeudenmukaisuudesta tai tasa-arvosta esimerkiksi tulonjaon tasaisuutena ymmärrettynä. Kuitenkin elinkeinotuenkin kohdalla on ratkaistava samat kysymykset kuin hyvinvointivaltion sosiaalipoliittisissa kysymyksissä; ketä autetaan, kenen tehtävä ongelmista huolehtiminen on ja millä ehdoilla apua annetaan.<sup>32</sup> Tässäkään ei voida kuitenkaan kokonaan sivuuttaa kysymystä tuen oikeudenmukaisuudesta. Ensinnäkin julkisen elinkeinotuen on nähty voivan edistää yhteiskunnan turvallisuutta, jos tuki vähentää esimerkiksi tietyllä toimialalla työskentelevien työntekijöiden riskejä. Esimerkiksi Varian (1980) tarkastelee verotusta sosiaalisen vakuuttamisen keinona. Boadway & Vildasin (1991) tarkastelevat julkista tukea keinona vähentää teknologian tai markkinahintojen äkillisten muutosten vaikutuksia vaikeuksissa olevilla toimialoilla

---

<sup>30</sup>Burda & Wyplosz (2001), s. 28-29. Tuomala (1997), s. 10. Julkinen tuki voi olla myös verotuen muodossa toteutettu siirtomeno (*transfer*) tai tulonsiirto.

<sup>31</sup>Evans (1997), s. 400. Tutkimus ja kehittelytuen markkinoiden epäonnistumiseen perustuvista perusteluista Evans (1997), s. 335. Yhteisön suuntaviivoissa ympäristönsuojelun valtiontuesta (EYVL 2001/C 37/03) komissio katsoo markkinoiden toimivuuden edistämisen edellyttävän pidättyvyyttä julkisen tuen käytössä (kappale 16), mikä noudattaa johdonmukaisesti markkinahäiriöiden tai markkinoiden epäonnistumisten sääntelijälle antamaa ohjenuoraa.

<sup>32</sup>Nämä julkiseen tai solidaariseen tukeen liittyvät kysymykset on esittänyt hyvinvointipolitiikan yhteydessä Sirpa Taskinen (2005) kirjoituksessaan "Joulupukki vastaan Roope Anka eli hyvinvointipolitiikan arvopohja". Elinkeinotukien ja ympäristötukien kohdalla lainsäätäjän pyrkii vastaamaan aivan samoihin kysymyksiin.

toimivien työntekijöiden tuloihin.<sup>33</sup> Silloin julkinen tuki voidaan toteuttaa toimialojen yritysten ja työntekijöiden tukien yhdistelmänä niin, että alalle jäävien ja siltä poistuvien työntekijöiden tulot pysyvät samoina.<sup>34</sup> Tähän samaan ongelmakohtaan liittyy saastuttavan teollisuuden työntekijöiden aseman ylläpitäminen kiristyvän ympäristönsuojelun olosuhteissa.

Edellä mainituista tuen perusteluista huolimatta elinkeinotuen jakaminen valtion tehtävänä on kyseenalaista, jos yhteiskunnan katsotaan olevan ensi sijassa kansalaisten väline hyvinvoinnin rakentamisessa. Toki julkisen vallan tehtävänä on ylläpitää ja kehittää talouden toimivuutta, jolloin esimerkiksi markkinoiden puuteiden korjaaminen voi edellyttää verovarojen runsastakin käyttöä tuotantoa ja sosiaalista pääomaa kehittäviin toimiin ja siis myös julkisen tuen käyttöä. Yksityistä elinkeinotoimintaa ei voi kuitenkaan kestävästi rakentaa julkisten varojen varaan. Elinkeinotoiminnan turvallinen ja kestävä harjoittaminen on nähtävä enemmänkin sen luonnollisena ominaisuutena kuin ylimääräisenä rasitteena, jota tulisi tukea.

Julkisen tuen tarkoituksenmukaisuutta ja sen edellyttämiä oikeudellisia periaatteita voidaan tarkastella valtion sisäisestä näkökulmasta julkisen vallan, yritysten ja veronmaksajien välisenä kysymyksenä (julkisen talouden näkökulma) tai ulkoisesta näkökulmasta valtioiden välisenä kauppapoliittisena kysymyksenä.<sup>35</sup> Tässä tutkimuksessa korostuu valtion sisäinen näkökulma, sillä tässä tarkastellaan erityisesti tavoitteellisen lainsäädännön toteuttamisen ja julkisen vallan toteuttaman hallinnollisen sääntelyn ongelmakohtia. Näkökulmana ei ole esimerkiksi suomalaisten yritysten kansainvälisen kilpailukykyä kehittäminen ja siinä yhteydessä julkisen tuen kilpailuvaikutusten ja oikeudellisten kysymysten analyysi.<sup>36</sup>

Euroopan yhteisöjen valtiontukea koskeva sääntely, vaikka se onkin perusteiltaan kauppapoliittista, koskettaa suoraan Suomen kansallisia tukia. Tuen kauppapoliittiset ongelmat on ratkaistu Euroopan yhteisöjen lainsäädännössä. Tässä työssä tarkastellaan paikoin näitä valtiontuen ulkoisia kysymyksiä. Niillä on käytännön merkitystä tukia koskevassa poliittisessa päätöksenteossa, kun tarjottuja etuja perustellaan mm. kansainvälisen kilpailun aiheuttamilla vaikeuksilla ja tarpeella säilyttää kotimaan tuotanto, osaaminen ja työpaikat ja toisaalta komission arvioidessa tukiohjelman soveltuvuutta yhteismarkkinoille.

Tutkimuksen ajankohtaisuutta lisää Euroopan komission suunnitelma uudistaa valtiontukipolitiikkaansa vuosina 2005-2009.<sup>37</sup> Kaavaillun uudistuksen tavoitteena on luoda uudistettu eurooppalainen valtiontukipolitiikka, joka edistää paremmin kestävästä taloudellista kasvua ja teollisuuden kilpailukykyä, työllisyyttä, sosiaalista ja alueellista tasa-arvoa, julkisten palvelujen tuotantoa, ympäristönsuojelua ja kulttuurien monipuolisuutta. Suunnitelmassa komissio korostaa tavanomaiseen tapansa tiukan tukipolitiikan johtuvan pyrkimyksestä luoda markkinoilla toimiville yrityksille tasa-arvoiset lähtökohdat, jotta ne voivat kilpailevalla toimintatavalla parhaiten kasvattaa

---

<sup>33</sup>Boadway & Vildasin (1991), s. 106-07.

<sup>34</sup>Boadway & Vildasin (1991), s. 126. Tekijät toteavat vielä (s. 129), että ei ole tarkoituksenmukaista tukea taantuvien toimialojen yrityksiä ilman menetyksiä kokeville työntekijöille suunnattua tukea.

<sup>35</sup>Näin esim. Besley & Seabright (1999), s. 15.

<sup>36</sup>Tästä kysymyksestä talousteoreettinen selvitys on mm. Besley & Seabright (1998).

<sup>37</sup>Euroopan komissio: State Aid Action Plan: Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005-2009. Asiasta kiinnostuneille ja jäsenvaltioille tehdyn kyselyn yhteenveto ja vastaukset ovat saatavissa komission sivuilta internetistä.

[http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/others/action\\_plan/consult.html](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/action_plan/consult.html), vierailtu 14.2.2006. Results of the Consultation on the State Aid Action Plan (SAAP) - Detailed Summary, 09.02.2006. Euroopan komissio (2006a).

kansalaisten hyvinvointia ja Euroopan taloutta. Valtiontukipolitiikan roolina on estää markkinoiden vääristyminen haitallisten tukien vuoksi ja toisaalta sallia markkinoiden virheiden korjaaminen julkisella tuella.<sup>38</sup> Tuen mahdolliset haitat edellyttävät tukea käytettävän vain, kun se on sopiva keino tietyn selkeän tavoitteen saavuttamiseksi, luo oikeasuuntaiset kannustimet, on suhteessa saavutettavaan hyötyyn eikä haittaa liikaa kilpailun toimivuutta.

Komissio mainitsee tukipolitiikan nykyisinä haasteina Euroopan talouden kehittämisen Lissabonin julistuksen mukaisesti. Euroopan neuvoston poliittisluontoisessa julistuksessa vuodelta 2000 asetetaan tavoitteeksi, että "Euroopan unionista on tultava maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietoon perustuva talous, joka kykenee ylläpitämään kestävää talouskasvua, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta."<sup>39</sup> Toisaalta unionin laajentuminen edellyttää tukipolitiikan toteuttamisen helpottamista ja sääntelyn yksinkertaistamista. Tukipolitiikka on integraation edetessä monimutkaistunut ja aiheuttaa jäsenvaltioille ja mahdollisille tuensaajille vaikeuksia. Poliitikasta tulisi komission mukaan tehdä myös avoimempaa. Tässä yhteydessä on mielenkiintoista huomata, että komissio nostaa uudistuksen yhdeksi tavoitteeksi myös sääntelyn osittaisen purkamisen, koska se on liian monimutkaista ja aiheuttaa liikaa kustannuksia paitsi komissiolle itselleen niin myös jäsenvaltioiden viranomaisille sekä tuensaajille mm. oikeudellisen epävarmuuden muodossa.<sup>40</sup>

Euroopan yhteisön valtiontukea koskevien säännösten tavoitteena on ennen kaikkea eliminoida valtiontuen haitalliset vaikutukset yhteisön alueella. Se antaa aiheen säännellä valtioiden sisäisiä tukiohjelmia ja tuen hallintoa. Eurooppaoikeutta käsitellään silloin, kun se vaikuttaa merkittäväällä tavalla valtiontuen kansalliseen toteutukseen lainsäätäjän ja tukihallinnon tasolla. Tässä tutkimuksessa voidaan esittää arvioita siitä onko julkisen tuen käytön kansallisten - mikrotason - piirteiden tuntemus hyödyksi uudistettaessa Euroopan laajuista tukipolitiikkaa.

## 1.2 Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen johdantoluvussa luodaan katsaus siihen yhteiskuntatieteelliseen teoriaan, joka auttaa jäsentämään tutkimuskohteen käsittelyä, joka siis on laajasti ottaen julkisen tuen käyttö yhteiskuntapolitiikan välineenä. Kohde on rajattu koskemaan erityisesti ympäristöpoliittisia julkisia tukia ja valtiontukia.

Käytetty teoria-aines kattaa erityisesti lainsäädännön taustalla olevat tekijät eli intressiteorian ja päämies-agenttiteorian sovellutuksen julkiseen hallintoon. Lisäksi tarkastellaan lain ja oikeuden käyttäytymisvaikutuksia. Siinä tarkastelun pohjana on käyttäytymisen "psykologinen" analysointi sisäisten ja ulkoisten tekijöiden avulla. Tukiviranomaisen toimintaa ja sitä sääntelevää oikeutta tarkastellaan byrokratian teorian

---

<sup>38</sup>Kroess (2006), s. 5. Valtiontukien valvonnassa pyritään tarkempaan kustannushyötyanalyysiin ja selkeään markkinoiden virheiden tarkasteluun.

<sup>39</sup>Lissabonin eurooppa-neuvosto 23. Ja 24. Maaliskuuta 2000, Puheenjohtajan päätelmät, kohta I-5. (Eurooppa-neuvosto (2000))

<sup>40</sup>Komissio käyttää tässä yhteydessä ilmaisua "*streamline state aid policy*" eli tukipolitiikan virtaviivaistaminen. Valtiontuen uudistusohjelmaa kommentoidessaan Suomen viranomaisten kannan mukaan tuki-ilmoitusten käsittelyajat ovat komissiossa liian pitkät. Ks. Kauppa- ja teollisuusministeriö (2005). Komissiolle on annettu 18 kuukauden määräaika valtion tuen muodollisessa tutkinnassa. Laittoman tuen kohdalla menettelyn määräämättömän pitkä kesto aika on myös katsottu asianosaisten kannalta kohtuuttomaksi. Tukipolitiikan ongelmista myös Luja (2005). Hänen mukaansa ongelmia aiheuttavat mm. paikallistalouksien kohtelu verotukien määrittelyssä (esim. Gibraltar) sekä takaisinperinnän vaihteleva toteuttaminen jäsenmaissa.

ja monitavoitteisen päämies-agenttiteorian avulla. Ympäristötukien tarkoituksenmukaisuutta politiikan välineenä arvioidaan normatiivisen ympäristötaloustieteen mukaan.

Teoria-aineistossa on havaittavissa jännite ja tietty dynamiikka normatiivisten ja positiivisten näkökulmien välillä. Normatiivinen näkökulma on tässä tutkimuksessa tarpeen hyvän ympäristötuen ominaisuuksien selvittämiseksi. Tarkasteltaessa tukilainsäädäntöä ja tuen käyttöä tarvitaan positiivista teoriaa selittämään havaintoja ja antamaan ohjeita kuinka suhteellisen yksinkertaisia normatiivisia oletuksia tulee muuttaa teorian tuomiseksi lähemmäs todellisuutta. Normatiivinen ympäristötaloustiede esimerkiksi osoittaa, että ympäristötuilla ei voida parantaa ympäristön tilaa. Kuitenkin niitä käytetään. Tässä käytetyn aineiston valossa ympäristönsuojelun julkinen tuki on kasvanut vuosina 1990-2003. Tätä kehitystä voidaan selittää julkisen vallan tarpeella saada hyväksyntä uusille ympäristönsuojelutavoitteille. Toisaalta viranomaiset tarvitsevat tukia mm. saadakseen tietoa sääntelyn kohteiden toiminnasta ja säilyttääkseen asemansa.

Tutkimuksen toisessa osassa tarkastellaan julkisen tuen käsitteeseen liittyviä määrittelyjä. Siinä luodaan katsaus julkisen tuen yhteiskunnallisiin ja oikeudellisiin määritelmiin. Määritelmät ovat jossain määrin erkaantuneet toisistaan lähinnä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen artiklan 87(1) ja 88 vuoksi. Perustamissopimuksen säännökset kieltävät julkisen tuen kokonaisuudesta ne tuen muodot, jotka vaikuttavat haitallisesti markkinoiden toimintaan Euroopan unionin avulla. Näitä kutsutaan tässä tutkimuksessa *haitalliseksi valtiontueksi* tai *kielletyksi valtiontueksi*, koska valtiontuki voi olla myös markkinoille soveltuvaa ja sallittua. Julkisen tuen valvonnassa tulee jatkuvasti luokitella jäsenmaiden toimintoja sallittuihin julkisiin tukiiin ja kiellettyihin valtiontukiin.

Toisen osan lopussa tarkastellaan ympäristötukien tarkoituksenmukaisuutta ympäristöpolitiikan osana. Tarkastelussa painotetaan puhtaan ja kapean normatiivisen tarkastelun sijasta ympäristötukien asemaa osana muuta sääntelyä. Tämä on tarpeen, koska suomalaisessa ympäristöpolitiikassa käytetään sulassa sovussa yhtä aikaa kaikkia mahdollisia ohjauskeinoja.

Kolmannessa osassa tarkastellaan suomalaista tapaa käyttää julkista tukea ympäristöpolitiikassa. Tarkastelu keskittyy vuosien 1990, 1995 ja 2003 aikana käytössä olleisiin tukiiin. Niistä kerätään keskeiset tiedot pääasiassa oikeudellisista lähteistä eli valtion talousarvioesityksistä, sen liitteistä ja lainsäädännöksistä sekä lainvalmisteluaineistosta. Tätä kautta ei saada aivan täsmällistä kuvaa tukien käytöstä, mutta tämän tutkimuksen näkökulmasta se voidaan katsoa riittäväksi. Kuvasta jäävät puuttumaan jossain määrin yrityksen ja tukiviranomaisen asema. Näistä saadaan selkeämpi kuva tutkimuksen neljännessä osassa, jossa käsitellään tukien käytännön toteutusta tukiviranomaisten toimesta.

Neljännessä osassa keskitytään siis lainsäädännössä ja julkisessa päätöksenteossa luodun tukiohjelman toteutukseen ja siinä keskeisiin oikeudellisiin kysymyksiin. Pääpaino on tässä yhteydessä harkinnanvaraisissa tuissa, sillä verotukien kohdalla tässä ei enää ole niin merkittäviä oikeudellisia kysymyksiä. Neljännän osan keskeisintä ainesta ovat erityishallinto-oikeuden julkista tukea koskevat säännökset ja niiden soveltamisen ongelmat. Siinä painotetaan viranomaisen toimien sääntelyä tukiharkinnassa ja tukiehtojen soveltamisessa. Lisäksi tarkastellaan tukipäätösten julkisuutta ja muutoksenhaku mahdollisuutta. Myöntämisen jälkeisestä viranomaistoiminnasta tarkastellaan tuen takaisinperinnän kysymyksiä.

Lopuksi tutkimuksen viidennessä osassa esitetään yhteenveto tutkimuksen edetessä tehdyistä havainnoista ja niiden aiheuttamista johtopäätöksistä.

### 1.3 Käytetystä metodista ja lähteistä

### *Metodista*

Tässä tutkimuksessa pyritään käyttämään yhteiskuntatieteiden yksittäisiä teorioita ja tutkimustuloksia hyväksi oikeuden tutkimuksessa eli mm. apuna säännösten tulkinnassa ja periaatteiden analysoinnissa. Tarkoituksena ei ole pyrkiä tuomaan jotain uutta muiden tieteenalojen harjoittamaan tutkimukseen. Sen sijaan halutaan kehittää oikeustieteen tutkimustapoja niin, että siinä voitaisiin täysin hyödyntää parasta käytettävissä olevaa tietoa yhteiskunnasta. Oikeustieteen tutkimuskohteeksi nähdään tässä yhteydessä yhteiskunta oikeudessa ja erityisesti ihmisten oikeudellisesti säännelty keskinäinen vuorovaikutus.<sup>41</sup> Oikeus taas on yhteiskunnan kollektiivisen päätöksentekojärjestelmän ja instituutioiden muotoilema pakkojärjestys, joka myös muotoilee yhteiskuntaa. Tässä yhteydessä tulee tietenkin korostaa sitä, että yhteiskuntatieteellisen tiedon käyttäminen ja teorian soveltaminen oikeustieteessä edellyttää luonnollisesti sitä, että käytetty tieto on mahdollisimman totuudenmukaista.

Perinteisessä oikeustieteellisessä tutkimuksessa muun kuin oikeudellisen materiaalin ja lähdeaineiston asema on ollut suhteellisen vähäinen. Monet tekijät ovat kuitenkin nostaneet yhteiskuntaa koskevien teoreettisten ja käytännön havaintojen merkitystä myös oikeustieteellisessä tutkimuksessa. Oikeustieteen teorian tasolla mm. modernin oikeuden kehityksen on katsottu edellyttävän seuraamusargumenttien tai reaalisten argumenttien merkityksen muuttamista. Kaarlo Tuori on siirtänyt reaaliset argumentit itsenäisen oikeuslähteen asemasta laintulkinnan apuvälineeksi. Reaalisten argumenttien avulla oikeuslähteiden antamaa tietoa täsmennetään erityisesti tavoiterationaalisen tulkinnan tapauksissa.<sup>42</sup> Talousteoreettista ajattelua on yleensä pidetty osana reaalisia argumentteja.

Oikeustieteen välineenä erityisesti taloustiede on katsottu ongelmalliseksi, sillä taloustieteen tehokkuustavoitteiden on katsottu johtavan ongelmiin sääntelyn oikeudenmukaisuusvaatimuksen kanssa. Suomalaisessa keskustelussa mm. Pekka Timonen on esittänyt ristiriitatilanteissa oikeudenmukaisuusargumentille etusijaa, sillä tehokkuudella ei ole takanaan vastaavaa moraalista perustelua.<sup>43</sup> Suomalaisessa oikeustieteessä oikeudenmukaisuuden vaatimus on ollut aina korostetusti esillä määrittelyvaikeuksista huolimatta.<sup>44</sup> Sen sijaan näiden käsitteiden tarkempi erittely usein jäänyt tekemättä.<sup>45</sup>

Oikeudenmukaisuutta voidaan pyrkiä havainnoimaan eri tilanteissa. Yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus voi olla ulottuvuuksiltaan erilainen kuin oikeudenmukaisuus jossain yksittäisessä tilanteessa, jossa tulee perehtyä tapauskohtaisiin tosiasioihin. Yhteiskunnan kannalta voidaan pitää oikeudenmukaisena, että lainvastaisista teoista seuraa rangaistus

---

<sup>41</sup>Tällaisen kuvan oikeustieteestä on esittänyt mm. Aarnio (1994), s. 169. Vuorovaikutus voi toki näkyä paitsi yksilöiden välillä myös yksilöiden ja yhteiskunnallisten instituutioiden tai organisaatioiden välillä. Kaikelle käyttäytymiselle on lisäksi ominaista, että siinä käyttäytyään yhteisön sisällä. Näin erityistä huolta ei voida kantaa siitä onko oikeus muuttunut yhteisöllisestä jotenkin yksilölliseksi. Pikemminkin tulisi pitää huolta siitä, että oikeuden materiaallinen sisältö ei unohda yhteisöllisiä tekijöitä.

<sup>42</sup>Tuori (2000), s. 175

<sup>43</sup>Timonen (1997), s. 88-89, 102.

<sup>44</sup>Vuonna 2005 Oikeustieteen päivien teemana Rovaniemellä 2.-4.11. oli oikeudenmukaisuus. Käsitteenä oikeudenmukaisuus on kuitenkin enemmänkin filosofinen kuin oikeudellinen eikä käsitteen määrittely on ongelmallista.

<sup>45</sup>Moraalilla ymmärretään tässä tutkimuksessa Edvard Westermarckin ja Adam Smithin tapaan ihmisten yksilöllisiä tunteita, jotka syntyvät keskinäisessä vuorovaikutuksessa saadun arvostuksen ja hyväksynnän sekä moitteiden ja paheksunnan kautta ja muuttuvat moraalitunteina noudatettaviksi säännöiksi. Näin mm. Uusitalo (2006), s. 295. Oikeudenmukaisuudesta hallinnossa Kulla (1998), 1145-1147. Menettelyn oikeudenmukaisuus voidaan nähdä yksittäisen ratkaisun sisällöllisen oikeudenmukaisuuden edellytyksenä tai korvikkeena.

mutta yksittäisessä tapauksessa voi tulla esiin seikkoja, jotka kuitenkin tekevät rangaistuksesta epäoikeudenmukaisen seuraamuksen. Tässä tutkimuksessa pidetään lähtökohtana sitä, että kaiken oikeudellisen toiminnan tulee johtaa oikeudenmukaiseen lopputulokseen. Yhteiskunnan toimintakyky edellyttää, että se koetaan oikeudenmukaiseksi. Se mikä taas on yksittäisessä tapauksessa tai ongelmassa oikeudenmukaista tulee ratkaista tapauskohtaisesti tarkastelemalla asiaa analyttisesti ja käyttämällä hyväksi parasta mahdollista asiaan kuuluvaa tietoa. Tässä yhteydessä siis mm. yhteiskuntatieteellinen tieto voi auttaa vahvistamaan tunnetta ratkaisun oikeudenmukaisuudesta. Uusi tieto saattaa myös muuttaa käsitystämme oikeudenmukaisuudesta ilman, että joudumme esimerkiksi arvioimaan arvojamme uudelleen.

Muiden tieteenalojen hyväksikäyttö voi auttaa oikeuden tutkimusta, mutta hyöty jää vähäiseksi, jos muita tieteitä ei käytetä sopivalla tavalla. Kuinka esimerkiksi taloustieteen näkökulmia tulisi hyödyntää oikeustieteellisessä tutkimuksessa? Mahdollisuuksia voidaan erotella ainakin kolme; *tutkimuskohteen kuvaus*, *yleisten oppinen selkeyttäminen* (käsitteiden ja periaatteiden kuvaaminen ja määrittely) ja *normatiivinen argumentointi laintulkinnassa*.

Yhteiskuntatieteet antavat tutkimuskohteesta ehkä jäsentyneemmän kuvan kuin mihin pelkkä oikeudellisesti merkittävien seikkojen tarkastelu johtaa. Havainnot voivat myös pakottaa antamaan oikeudellista merkitystä seikoille, joilla sitä ei ole aiemmin ollut. Julkista tukea koskeva yhteiskuntatieteellinen tutkimus kertoo tuella olevan tehtäviä ja ominaisuuksia, joita oikeudellinen sääntely ei juuri kykene tunnistamaan tai joihin ei voi juuri tarttua oikeudellisesti.<sup>46</sup> Oikeustieteellisen tutkimuksen on kuitenkin hyödyllistä tarttua myös näihin katveisiin jääviin seikkoihin. Tutkimuskohteen kuvauksessa yhteiskuntatieteet näyttävän valaisevan julkisen tuen poliittista ja tavoitteellista luonnetta ja tuen toteutusta vaikeuttavia informaation hallinnan ongelmia.

Yleisten oppien alueella yhteiskuntatieteet voivat kuvata oikeudellisia käsitteitä ja auttaa niiden määrittelyssä. Julkiseen tukeen kuuluvat käsitteet ovat itse asiassa ennemminkin yhteiskunnallisia käsitteitä, jotka ovat muuttuneet oikeudellisiksi.<sup>47</sup> Julkinen tuki, valtiontuki ja markkinoilla toteutuva kilpailu ovat ennen kaikkea yhteiskunnallisia ja taloudellisia ilmiöitä ja käsitteitä. Ne ovat saaneet oikeudellisen merkityksen finanssihallinto-oikeuden, kilpailuoikeuden ja erityisesti perustamissopimuksen 87 artiklan myötä.

Lain tulkinnassa käytetty argumentaatio voi edellyttää yhteiskuntatieteistä johdettujen seuraamusargumenttien käyttöä perustelemaan valittuja tulkintaratkaisuja. Toisen

---

<sup>46</sup>Julkinen tuen sääntelyn kohdalla vaikeuksia näyttää aiheuttavan esimerkiksi hyödyllisen ja haitallisen tuen erottelu arvioitaessa julkisia tukia Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaan. Erottelun vaikeus on ratkaistu oletamalla julkisen tuen aiheuttama kilpailutilanteen muutos häiriöksi, joka identifioi haitallisen tuen. Toinen samaa ongelmaa sivuava kysymys on julkisen tuen poliittinen luonne. Tukiohjelmien arviointi edellyttää myös poliittisesti asetettujen tavoitteiden arviointia. Tukien käytännön toteutuksessa tukiviranomaisen toiminta perustuu ehkä hyvinkin epävarmaan tietoon, jonka pohjalta sen tulee tehdä oikeudellisesti ja tosiasiallisesti onnistuneita ratkaisuja. Tuomioistuimen tehtävänä ei voi olla yleinen viranomaisten ratkaisujen tarkoituksenmukaisuuden arviointi. Kuinka silloin voidaan turvata viranomaisen, tuen hakijoiden, kilpailijoiden tai yleisön hyväksyttävät oikeutetut vaatimukset ja edut.

<sup>47</sup>Lopulta kai on niin, että kaikki oikeudelliset ilmiöt ovat ennen kaikkea seurausta yhteiskunnallisista ilmiöistä. Oikeudellisesti kiinnostavia yhteiskunnallisia ilmiöitä ei liene edes kovin monta. Keskeisimmät ovat varmasti tarve säännellä ihmisten välisiä sopimuksia, päättää kollektiivisen päätöksenteon tavoista, säännellä omistusta, hillitä julkisen tai yksityisen väkivallan käyttöä ja päättää suhtautumisesta odottamattomiin tapahtumiin. Oikeudellisesti vähemmän merkittäviä yhteiskunnan ilmiöitä ovat esimerkiksi tunteet, jotkut yhteisölliset tavat kuten esimerkiksi muoti, hyvä käytös, sivistys ja taiteellisuus, jotkut ihmisten yksilölliset piirteet kuten luonne, ulkonäkö, geneettinen perimä jne.

tieteenalan teoria ja siihen perustuva teoreettinen ja empiirinen tutkimus voivat saada oikeustieteessä normatiivisen argumentin aseman. Tämä on ehkä parempi tapa suhtautua yhteiskuntaa koskevaan tietoon eli reaaliin argumentteihin kuin käyttää niitä yhtenä oikeuslähteenä, joka kertoo jotain voimassa olevasta normista eli siitä miten tulee käyttäytyä.

Miksi sitten tässä tutkimuksessa pyritään hyödyntämään taloustieteen välineitä ja teoria-ainesta? Tutkimus on kuitenkin ennen kaikkea oikeustieteellinen työ. Laajempi teoreettinen tarkastelutapa on tarpeen, koska tällä tavalla saadaan kokonaisvaltainen kuva tukilainsäädännön ja tukiviranomaisten toimintakentästä sekä oikeudellisten käytäntöjen kehityksestä. Lisäksi tavoitesuuntautuneen lain tulkinnan ja valitun tarkoituksenmukaisuutta etsivän ja korostavan näkökulman vuoksi toimenpiteiden toimivuudesta tulee voida esittää arvioita tai ainakin tuoda esiin seikkoja, jotka vaikuttavat lain toimivuuteen. Tämän vuoksi mahdollisia havaintoja oikeudellisista ongelmista tulee voida selittää, jotta voidaan löytää parempia keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi oikeudellisin välinen. Modernin lainsäädännön tutkimuksessa oikeudellisten rakennelmien tehtävillä on myös katsottu olevan vaikutusta lainsoveltamiseen ja tulkintaan. Tehtävien hahmottamisessa on hyödyllistä tarkastella instituutioiden ominaisuuksia yhteiskuntatieteiden keinoin.

Tässä käytetyt teoreettiset ajattelutavat eivät toisaalta ole yksinomaan talousteoreettisia eivätkä ne ole ehkä talousteorian valtavirran käyttämiä ajattelutapoja. Työssä keskeiset teorit ovat enemmänkin julkisen valinnan, politiikantutkimuksen ja institutionaalisen taloustieteen piirissä työstettyjä ajatuksia. Nämä antavat monipuolisen kuvan inhimillisen käyttäytymisen keskeisistä ominaisuuksista. Niitä ovat tämän tutkimuksen kannalta erityisesti yksilön päätöksenteon pohjana käytetyt sisäiset ja ulkoiset kriteerit. Tässä tutkimuksessa käytetään lähtökohtana käsitystä, jonka mukaan ihmisille on ominaista tietty taipumus ja kyky tehdä toiminnassaan valintoja ja päätöksiä sekä muuttaa niitä. Tarkastelemalla ympäröivää yhteiskuntaa voidaan esittää arvioita päätöksiin vaikuttavista tekijöistä. Samalla voidaan pohtia keinoja miten päätöksiin voitaisiin vaikuttaa.

### *Lähteet*

Tutkimuksessa hyödynnettyä teoriaa käsittelevät lähteet koostuvat lähes yksinomaan kansainvälisestä materiaalista, koska perusteoria on kehitetty ulkomailla aluksi Yhdysvaltojen suurten yliopistojen monikansallisessa tutkijajoukossa ja myöhemmin myös Euroopassa. Tarkastelun kohteena oleva kotimainen lainsäädäntö ja oikeus on sisällöllisesti erilaista ja toimii hieman erilaisessa yhteiskunnallisessa ympäristössä. Tästä ei kuitenkaan aiheudu ylitsepääsemättömiä ongelmia, sillä ilmiöiden taustalla vaikuttavat inhimillisen toiminnan piirteet ovat yhteneviä ja teoriaa käytetään kuvaamaan erityisesti tätä toimintaa. Sen sijaan erilaisessa oikeuskulttuurissa toimintasuositukset tai ongelmien ratkaisut voivat olla erilaisia, sikäli kun niitä esitetään niin yksityiskohtaisesti, että voimassa olevan oikeuden eroilla olisi niihin vaikutusta.

Julkista tukea koskevaa oikeudellista tutkimusta ei ole julkaistu Suomessa kovinkaan paljon. Eurooppaoikeudellista valtioneuvon tukea koskevaa kansainvälistä materiaalia on käytettävissä paljon. Suomessa julkista tukea on tarkasteltu varsin laajasti erilaisissa viranomaisten selvityksissä, joissa on tarkasteltu myös tukiin liittyvän lainsäädännön ongelmia ja lain soveltamista. Näitä tutkimuksia ovat tehneet erityisesti kauppa- ja teollisuusministeriö, valtiontalouden tarkastusvirasto ja valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Selvitykset eivät koske pääasiassa ympäristötukia vaan yleensä elinkeinopoliittisia yritystukia. Tässä tutkimuksessa käsitellään lähinnä 1990-luvulla ja sen jälkeen ilmestynyttä kotimaisia elinkeinotukia koskevaa kirjallisuutta. Näissä

kirjoituksissa tukia on käsitelty etupäässä niiden valtiontaloudellisen tai ohjauksellisen tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta.

Julkisen tuen oikeudellisen toimintaympäristön kartoittamiseksi käytetään tässä tutkimuksessa soveltuvin osin kirjallisuutta eri oikeudenaloilta. Keskeisimmässä osassa hallinto-oikeudellinen kirjallisuus auttaa tarkastelemaan julkisen tuen myöntämiskäytäntöjen oikeudellisia piirteitä. Jonkin verran käytetään myös finanssihallinto-oikeudellista kirjallisuutta julkisen tuen rahoituksen ja valvonnan käsittelyn yhteydessä. Eurooppa oikeuden valtiontukea koskeva sääntely edellyttää luonnollisesti perehtymistä sitä käsittelevään eurooppalaiseen kirjallisuuteen.

Tutkimuksen kolmannessa osassa tarkastellaan suomalaista ympäristötukijärjestelmää. Siinä keskeinen lähdeaineisto muodostuu valtion talousarvioesityksistä. Niistä ei saada aivan täsmällistä kuvaa esimerkiksi ympäristönsuojelun tukeen käytetyistä todellisista rahamääristä. Riittävä tarkkuus edellyttäisi harkinnanvaraisten tukien kohdalla mm. tutustumista valtion tilinpäätöstietoihin. Verotukien kohdalla rahamäärien arviointi edellyttäisi erillisiä taloudellisia ja yhteiskunnallisia selvityksiä veronhuojennusten, verovapautusten ja verotaulukkojen yksityiskohtien vaikutuksista valtion- ja yritystalouteen. Niihin ei ole tässä mahdollisuutta tai erityistä tarvetta. Tämän vuoksi tutkimuksessa tyydytään rahamäärien varsin summittaiseen tarkasteluun. Kiinnostavaa on tässä yhteydessä toki se havainto, että julkisista asiakirjoista ei saa jälkikäteen täsmällisempää kokonaiskuvaa julkisen tuen määrästä ja käytöstä.

Tutkimuksen kotimaista julkisen tuen sääntelyä koskevassa osassa tarkastellaan lainsäädännön tarkoituksenmukaisuutta käyttäen hyväksi julkista tukea koskevaa varsin vähäistä kotimaista kirjallisuutta sekä oikeustapauksia. Julkista tukea tai valtiontukea koskevia oikeustieteellisiä monografioita ei ole kirjoitettu. Oikeustieteellisissä julkaisuissa on jonkin verran käsitelty EU:n lainsäädännön sisältöä ja tukiasioiden käsittelyä komissiossa ilman suurempia tieteellisiä tavoitteita.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa valtiontukiasioita ei ole käsitelty kovin paljon.<sup>48</sup> Asiaan vaikuttanee valitusmahdollisuuden kapeus harkinnanvaraisissa tuissa ja toisaalta verotukien sääntelyn selkeys. Määrällisesti merkittävin asiaryhmä on ollut julkisen tuen asema välillisessä verotuksessa eli mm. arvolisäverotuksessa ja sitä ennen liikevaihtoverotuksessa.<sup>49</sup> Julkisen tuen asemaa on selkeytetty myös julkisten hankintojen edellyttämissä tarjouskilpailuissa.<sup>50</sup> Julkista tukea koskevia ratkaisuja on myös kunnallisasioissa, koskien usein mm. avustusten antamisen menettelytapoja tai kunnan

---

<sup>48</sup>Tämän tutkimuksen vuoksi KHO:sta pyydetty haku päätösluettelosta vuosilta 1998-2006 antoi tulokseksi 19 tapausta, joista vain harvat olivat tämän työn kannalta kiinnostavia. Tavallisin asiaryhmä näytti olevan valituslupapyyntö maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan päätökseen, jolla oli hylätty lain 1353/1999 mukaan myönnettävä harkinnanvarainen tuki. Lisäksi tapauksissa oli käsitelty myös määräaikojen ylityksiä ja viranomaisen ohjeiden epäselvyyden vaikutuksia tukiasioissa.

<sup>49</sup>KHO:n julkaistuissa ratkaisuissa julkisen tuen asema arvonlisäverotuksessa on ollut käsiteltävänä mm. asioissa, joissa on pohdittu kysymystä kuuluuko julkinen tuki arvonlisäveron määräytymisen perusteeseen. Mainittakoon esim. KHO 18.10.1996/3240 (Koulumaitotuki), jossa yhteisön maatalouspolitiikan osana annettu tuki ei kuulunut arvonlisäveron perusteeseen suoraan hintaan liittyvänä tukena. Samoin TEKESin antama kehittelytuki ei kuulunut veron perusteeseen, koska tuki ei kohdistunut palvelujen myyntiin TEKESille ( KHO 1996-B-572). Muutama vanha ratkaisu liikevaihtoveron poikkeuksista rajasi huojennukset koskemaan vain tuotannollisia investointeja jättäen ympäristönsuojeluinvestoinnit huojennusten ulkopuolelle (L 848/1980) ( KHO 1988-B-633 ja KHO 16.11.1984 T:5140). Myöhemmin vähennyskelpoisuus tehtiin mahdolliseksi lain muutoksella (1097/1990).

<sup>50</sup>KHO:2003:5 koski julkisen tuen ottamista huomioon tarjousten vertailussa. Ratkaisun mukaan julkinen tuki voitiin vähentää tarjouksesta, kun tuki ei ollut tilaajan itsensä antamaa. Ratkaisu perustui julkisista hankinnoista annetun lain 7 §:n 1 momenttiin ja Lain 646/1998 12 §:n 1 momenttiin.



toimialaa.<sup>51</sup> Varsinaisia valtiontuen tai julkisen tuen myöntämisen oikeudellisia ongelmia koskevia tuomioistuintratkaisuja ei ole kovin paljoa. 2000-luvulla KHO on käsitellyt muutamia valtiontuen takaisinperintää koskevia juttuja. Näitä ja muita juttuja käsitellään tarkemmin asiayhteydessään jäljempänä.

Tuomioistuintratkaisuja on haettu myös mm. Helsingin hallinto-oikeuden päätösluettelosta. Vuodesta 2000 alkaen elinkeinotukia koskevia päätöksiä on noin kymmenkunta koskien enimmäkseen Tekesin myöntämää rahoitusta. Lisäksi Helsingin hallinto-oikeudessa on käsitelty vuosina 2000-2005 ainakin yksi elokuvasäätiön, työministeriön ja TE-keskuksen tukipäätöksen aiheuttama valitus. Lisäksi Helsingin hovioikeus on ratkaissut yhden tukijutun, jossa oli kyse tuen kilpailuvaikutuksista (Hki HO 29.9.2000 nro 2639, Dno S 99/380). Siinä hovioikeus katsoi, että valittaja ei ollut näyttänyt paikalliselle golfklubille annetun tuen vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, joten tuki ei ollut perustamissopimuksen artiklan 87(1) tarkoittamaa valtiontukea.

## 1.4 EU:n valtiontukipolitiikan perusteita

Ulkoinen tai kansainvälinen näkökulma tukilainsäädäntöön tuo tarkastelun kohteeksi mm. EU-oikeuden ja siinä erityisesti Rooman sopimuksen tai Euroopan yhteisön perustamissopimuksen (jäljempänä perustamissopimus) artikkelit 86(2) ja 87-89.<sup>52</sup> Säännösten mahdollistama ja komission luoma valvonta- ja kontrollijärjestelmä perustuu ajatukselle julkisesta tuesta, joka aiheuttaa häiriöitä sisämarkkinoiden toiminnassa. Sen vuoksi tukia pitää säännellä ja rajoittaa. Tätä taustaa täydentää markkinoiden virheiden tunnistaminen. Julkisia tukia on voitava tarvittaessa käyttää edistämään markkinoiden toimintaa ja yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamista<sup>53</sup>. Nämä periaatteet ovat ensisijaisesti tehokkuuteen perustuvia. Luonnollisesti politiikan näkökulmasta tukijärjestelmän tulee olla myös koettu oikeudenmukaiseksi.<sup>54</sup> Sisämarkkinoiden toimivuuden tuoma taloudellinen hyöty ja markkinoiden virheisiin perustuvat poikkeukset tukikielossa toimivat Euroopan Unionin oman tukipolitiikan legitimaation perusteena.

Euroopan unionin ja yleensä taloudellisen integraation eli yhdentymisen teoreettisen perustan muodostaa taloustieteen piirissä kehitetty tulliliittojen teoria. Se valottaa osaltaan paitsi Unionin olemassa olon perusteita niin myös sen lainsäädännön kehityksen trendejä. Perusajatuksena on, että alueellisesti rajoitettu tulliliitto tavoittelee jäsentensä taloudellisen hyvinvoinnin kohottamista mutta sillä on samalla ulkopuolisia valtioita diskriminoiva ominaisuus.<sup>55</sup> Ajatuksella on siis myös negatiivinen puolensa. Tällaisia

---

<sup>51</sup>KHO 18.03.1999/475 Kunnan antamista harkinnanvaraisista toiminta-avustuksista sekä sosiaalilautakunnan asemasta, KHO:1992-A-40 avustuspäätöksen tiedoksiannosta ja KHO:1990-A-23 Kunnan toimialasta ja kansainvälisen toiminnan matka-avustuksista (samoin KHO 15.6.1988/2582). Kunnan toimialasta, yksityistiestä ja avustuksesta KHO:1989-A-27.

<sup>52</sup>Perustamissopimuksen artiklojen numerointi muuttui Amsterdamin sopimuksen myötä vuoden 1999 toukokuusta siten, että artiklasta 92 tuli artikla 87, artiklasta 93 tuli artikla 88 ja artiklasta 94 artikla 89. Jatkossa käytetään uutta numerointia.

<sup>53</sup>Julkisen tuen teoreettisesta asemasta EU:ssa Besley & Seabright (1999), s. 21-25. Tuella voidaan korjata markkinoiden virheitä ja myös kilpailla kaupasta jäsenvaltioiden välillä.

<sup>54</sup>Tarttumatta vielä syvällisemmin oikeudenmukaisuuskysymyksiin voidaan tässä esittää sen tarkoittavan laajasti ottaen käsitystä tulonjaon oikeudenmukaisuudesta.

Kriteerinä voitaisiin käyttää vaikka tulonjaon tasaisuutta, josta toki voidaan perustellusti poiketa.

<sup>55</sup>Ajatus on lähtöisin Jacob Vinerin 1950 esittämästä kriittisestä ajattelusta kohtaan, jonka mukaan tulliliitto (*customs union*) nähtiin siirtymisenä kohti tehokkaampaa tuotantoa ja tehokkaampia markkinoita suhteellista etua hyödyntävän vapaakaupan avulla. Näin edistetään yleistä eli kuluttajien etua. Viner esitti, että tulliliitolla voi olla myös negatiivisia vaikutuksia. Tullien madaltamisen positiiviset

yhteenliittymiä voi olla sisällöltään erisyyvistä. Hansen & Nielsen (1997) erottelevat taloudellisessa yhdentymisessä kuusi tasoa.<sup>56</sup> Kullakin tasolla tarvitaan erilaisia oikeudellisia välineitä integraation toteuttamiseksi. Taulukko 1.1 esittää taloudellisen integraation eri vaiheita.

Taulukko 1.1: Taloudellisen integraation päätyypit

	Ei sisäisiä näkyviä kaupan esteitä	Yhteiset ulkoiset kaupanesteet	Ei epäsuoria sisäisiä kaupan esteitä	Tuotannon-tekijöiden ja pääoman vapaa liikkuvuus	Yhteinen valuutta	Yhteinen talouspolitiikka
Vapaakauppa alue	x					
Tulliliitto	x	x				
Hyödykkeiden yhteismarkkinat	x	x	x			
Yhteismarkkinat	x	x	x	x		
Rahaliitto	x	x	x	x	x	
Taloudellinen unioni	x	x	x	x	x	x

Lähde: Nielsen & Hansen (1997), s. 4.

Tukisääntelyn kannalta keskeiseltä muutokselta näyttää yhteis- tai sisämarkkinoiden muodostuminen vuonna 1992 Single European Act'n (1986) toteuttamisen kautta. Pääomien, tavaroiden ja työvoiman vapaa liikkuvuus edellyttää aikaisempaa intensiivisempää ja laajempaa julkisen tuen valvontaa, koska tuella voidaan korvata poistettuja kaupan esteitä.<sup>57</sup>

Ulkoisessa suhteessa julkinen tuki nähdään yleensä keinona vaikuttaa kotimaan tuotannon kilpailukykyyn maailmanmarkkinoilla, mikä on vakiintuneesti katsottu haitalliseksi kaupanesteeksi ja periaatteessa kielletyksi toimenpiteeksi. Eräät keskeisimmät kansainväliset sopimukset (Euroopan yhteisön perustamissopimus ja WTO) eivät suoraan kiellä valtiontukea, mutta ne kieltävät sen käytön kilpailua ja kauppaa häiritsevällä tavalla.<sup>58</sup> Kiellon taustalla on nähtävissä suhteellisen edun mukanaan tuoman taloudellisen edun tavoittelu.<sup>59</sup> Julkisen tuen kieltäminen perustuu tuen aiheuttamiin

---

vaikutukset johtuvat mahdollisuudesta korvata kallis kotimaisen tuotanto halvemmallalla ulkomaisella tuotannolla (*trade creation*). Saatua hyötyä vähentää kaupan vääristyminen, kun tulliliiton ulkopuolella oleva edullinen tuotanto korvautuu tulliliiton jäsenen kalliimmalla tuotannolla. Ks. selkeä esitys taloudellisen integraation perusteoriasta mm. Hansen & Nielsen (1997), 19-34.

<sup>56</sup>Nielsen & Hansen (1997), s. 4. El-Agraa (2004) (s. 1-2) erottelee integraatiota karkeammin viiteen vaiheeseen; vapaakauppa-alue (*free trade area*), tulliliitto (*customs union*), yhteismarkkinat (*common market*), taloudellinen unioni (*economic union*) ja poliittinen unioni (*political union*).

<sup>57</sup>Euroopan komissio (1997), s. 4 ja vastaavasti Euroopan komissio (1998), s. 1.

<sup>58</sup>Euroopan yhteisön perustamissopimus 87(1) artikla ja Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, artikla 3.

<sup>59</sup>Yhteenveto kansainvälisen kaupan teoriasta ja kauppapolitiikan keinojen vaikutuksista hyvinvointiin mm. Kyläheiko & Händelin & Reimavuo (1999), s. 54-65 ja 70-76. Tässä ympäristössä kaikki kotimaista tuotantoa edesauttavat tai suojelevat keinot voidaan nähdä tukena (tuontia rajoittavat keinot, kotimaisten yritysten suora (julkinen tuki) tai epäsuora tuki (tekniset standardit ym), vientituet ja strateginen kauppa- tai

hyvinvointitappioihin, jotka muodostuvat ensinnäkin siitä, että kuluttajat maksavat tuen kohonneina veroina ja maksavat tuotteista liikaa, jos maailmanmarkkinahinta on matalampi. Toiseksi tehoton tuotanto syrjäyttää osan tehokkaammasta tuotannosta.<sup>60</sup>

Keskeinen kysymys onkin milloin tuki vaikuttaa haitallisesti kansainväliseen kilpailuun ja kauppaan. Tällä arviolla on myös oikeudellista merkitystä, sillä siitä riippuu voidaanko jokin tukiohjelma tai tuki hyväksyä. Valtioiden sisällä samanlaista markkinoiden toimivuutta koskevaa kysymyksenasettelua ei ole yleensä lausuttu samalla tavalla täsmällisesti. Kansallisesta näkökulmasta valtiontuen käyttöä ovat rajoittaneet lähinnä poliittiset ja valtiontalouden asettamat rajoitukset, jotka edellyttävät verovarojen tarkoituksenmukaista käyttöä. Valtioiden sisäinen kansallinen kilpailulainsäädäntö ei ole yleensä puuttunut julkisen tuen käyttöön.

Valtiontukea voidaan käyttää taloudellisen integraation tavoitteita vastaan houkuttelemaan ulkomaisia yrityksiä sijoittamaan tuotantonsa oman maan alueelle.<sup>61</sup> Valtioiden välille voi tällöin syntyä verokilpailun tapaan ”tukikilpailua”, jossa valtiot tarjoavat yrityksille tavalla tai toisella etuja tai tukea saadakseen nämä sijoittumaan alueelleen. Jos yritysten sijoittumisella on kansantaloudessa positiivisia ulkoisvaikutuksia, valtiontuen avulla toteutuneet sijoittumispäätökset voivat olla hyvinvoinnin kannalta tehokkaita tai tehottomia olosuhteista riippuen.<sup>62</sup> Ne eivät siis poikkeuksetta aina edistä yleistä hyvinvointia. Tuen avulla voidaan päästä yleisen hyvinvoinnin kannalta tehokkaisiin sijoittumispäätöksiin, jos julkinen valta tietää yrityksen tuoman taloudellisen hyödyn ja positiiviset ulkoisvaikutukset.<sup>63</sup>

Kansallisella tasolla tukisääntelyn tavoitteet painottuvat kenties hieman toisella tavalla. Niissä painottuu enemmän tarve käyttää sisämarkkinoille soveltuvia tukia tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisiin kohteisiin poliittisesti asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämä on tärkeää mm. valtiontalouden tarkoituksenmukaisen hoidon ja yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumisen kannalta. Toisin kuin yhteisöjen säännöksissä, joissa valtiontuki on lähtökohtaisesti oletettu haitalliseksi, kansallisissa säännöksissä tätä näkökulmaa ei ole, vaan kaikki kansalliset tuet ovat oikeudellisessa mielessä lähtökohtaisesti hyödyllisiä. Kansallisen lain tarkoituksena on ohjata tukiviranomaisia hyviin ja tukiohjelman kannalta tehokkaisiin yksittäisiin tukipäätöksiin. Kansallisella tasollakaan ei voida kuitenkaan poikkeuksetta olettaa, että kaikki tuet ovat lähtökohtaisesti taloudellisesti tehokkaita tai tarkoituksenmukaisia. Niitäkin tulee voida kritisoida, vaikka puhtaasti oikeudellinen lähtökohta on selkeä. Poliittisen päätöksenteon synnyttämät tukiohjelmat voivat olla

---

elinkeinopolitiikka). Strategisen kaupan teorian mukaan julkinen valta voi skaalatuottojen luomilla oligopolimarkkinoilla siirtää kilpailuedun kotimaan tuotannolle oikein kohdistetuilla tukitoimilla. Esimerkkinä tästä ajattelusta käytetään yleensä Airbusin ja Boeingin välistä kilpailua. Ks. Kyläheiko & Händelin & Reimavuo (1999), s. 72-76. Tässä työssä tarkasteltavana oleva säännöstö muodostuu kotimaisia yrityksiä suoraan suosivista julkista tukea koskevista säädöksistä.

<sup>60</sup>Ks. mm. Vaittinen (1996), s. 21-26, joka tarkastelee elintarviketeollisuuden markkinahintatukien vaikutuksia Suomessa. Myös Kyläheiko & Händelin & Reimavuo (1999), s. 57.

<sup>61</sup>Tätä voidaan kutsua strategiseksi kauppapolitiikaksi (*strategic trade policy*) Ks. esim. Besley & Seabright (1999), s. 21-25. Jos yritysten sijoittumisella ei ole yhtä valtiota laajemmin hyvinvoinnin ja tehokkuuden kannalta merkitystä, valtioiden kannattaa sitoutua yhdessä olemaan käyttämättä tukea yritysten sijoittumisen havitteluun, jotta niiden ei tarvitsisi kilpailla yksittäisen valtion kannalta hyödyllisten mutta yleisen hyvinvoinnin kannalta haitallisten tukien käytössä. Tehokkuustavoite siis tukee EU:n valtiontukipolitiikan kehittämistä. Keskeistä on vähentää julkisen vallan aiheuttamia negatiivisia ulkoisvaikutuksia toisiin valtioihin nähden (*intergovernmental negative externalities*).

<sup>62</sup>Besley & Seabright (1999), s. 30.

<sup>63</sup>Besley & Seabright (1999), s. 26-27. Tuen avulla voidaan kohottaa yleistä hyvinvointia, jos yrityksen sijoittumispäätös aiheuttaa rajat ylittäviä positiivisia ulkoisvaikutuksia, joita toinen vaihtoehtoinen sijoittumispäätös ei aiheuta. Silloin ulkoisvaikutusten suuruinen julkinen tuki lisää yleistä hyvinvointia.

tehottomia ja johtaa julkisten varojen siirtymiseen yksityisille ilman merkittäviä positiivisia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Silloin tukiohjelma on tämän tutkimuksen näkökulmasta yleisen edun vastainen mutta taloudellisella tehottomuudella ei ole oikeudellista merkitystä.

Euroopan yhteisön lainsäädännön ja kansallisen lain välinen työnjako näyttää valtiontukien kohdalla selvältä. Yhteisöjen lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö määrittelevät millaisia tukia voidaan kansallisesti käyttää. Kansallinen lainsäädäntö paitsi luo tukiohjelman tavoitteet ja oikeudelliset perusteet niin se myös sääntelee kuinka tukiohjelma toteutetaan käytännössä mahdollisimman hyvällä tavalla.

Työnjako voi aiheuttaa ristiriitoja, jos kansallisesti tarkoituksenmukaiset tuet eivät sovellu sisämarkkinoille. Kansallisesti tarkoituksenmukaisella tuella ymmärretään tässä tutkimuksessa tukea, joka lisää laajasti ymmärrettynä kokonaishyvinvointia eikä siis palvele yksin kapeita tuotannon tai kulutuksen erityisintressejä. Toisaalta ristiriitoja voi aiheutua myös, jos yhteisöjen oikeus sallii kansallisesti epätarkoituksenmukaisia tukia. Tämä voisi vääristää jäsenvaltioiden toimintaa ohjaamalla niitä käyttämään epätarkoituksenmukaisia tukiohjelmia vain se takia, että se on oikeudellisesti mahdollista ja hyödyttää joitakin kotimaisia tahoja.

Yleisesti ottaen julkisia varoja annetaan yksityisten elinkeinonharjoittajien käytettäväksi vain jotakin määrättyä tarkoitusta tai tavoitteen toteutumista varten. Suomen perustuslain mukaan eduskunnan budjettivalta edellyttää tukien käytön oikeudellista sääntelyä lainsäädäntötoimin (PL 3§ 1 mom.).<sup>64</sup> Tämä edellyttäisi tukiohjelmien oikeudelliselta toteutukselta normaalin lainsäädännön ja valmistelun vaiheiden läpikäymistä. Nämähän ovat; aloite, esivalmistelu, perusvalmistelu, lausuntovaihe, jatkovalmistelu, valtioneuvostokäsittely, hallituksen esityksen eduskuntakäsittely, lain vahvistaminen ja julkaisu sekä voimaantulo, tiedottaminen ja koulutus ja lainsäädännön vaikutusten seuranta.<sup>65</sup> Euroopan unionin jäsenyys on tuonut mukanaan yhden lisävaatimuksen sillä komission on hyväksyttävä uudet ja muutetut tukiohjelmat ennen niiden käyttöönottoa.

Ympäristöpoliittisen päätöksenteon osalta päätöksentekijän toimintaketjua on kuvannut mm. Kalle Määttä, joka on katsonut sen sisältävän ympäristöongelman havaitsemisen, tavoitteen asettamisen, keinovalikoiman kartoittamisen, valinnat sääntelyn makro- ja mikrotasolla, sääntelyn toteuttamisen ja vaikutusten arvioinnin.<sup>66</sup>

Julkisen tuen käyttöä kokonaisuutena kuvaava *toimintaketju* sisältää edellä mainittuja tekijöitä sillä tukea käytetään keinona jonkin ongelman korjaamiseksi tai tavoitteen saavuttamiseksi. Ympäristötuen perustaminen sijoittuu edellä mainitussa toimintaketjussa sääntelyn valintoihin sekä ohjelman toteuttamiseen. Silloin ympäristöongelma on määritelty ja ympäristötavoitteet on jo asetettu. Tuen tulee toteutua näissä rajoissa ja sen toimivuutta tulee arvioida sille asetettujen tavoitteiden valossa. Erityistä mielenkiintoa herättävät tavoitteen toteutumisen kannalta tukikohteen ja tukimuodon valinta sekä tuen toteuttaminen käytännössä.

---

<sup>64</sup>Suomen perustuslain 81 §:n mukaan verosta tulee säätää lailla. Vastaavaa säännöstä ei ole verotulojen käytön eli mm. valtiontuen osalta. Talousarvion käsittelyn yhteydessä eduskunta pääsee tosin käsittelemään myös verotulojen käyttöä koskevia asioita. Käytännössä valtiontukien käyttämisestä päätetään yleisesti laintasolla. Vuosittaisesta rahoituksesta ja yksityiskohtaisemmasta kohdentamisesta päätetään muualla kuin laissa - yleensä valtioneuvostossa tai ministeriössä.

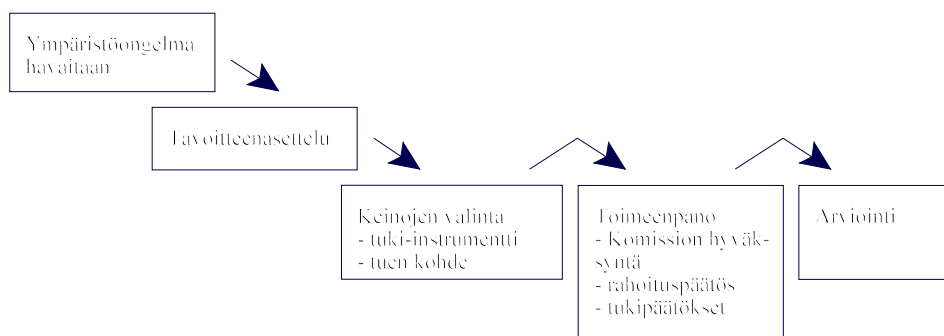
<sup>65</sup>Näin mm. Matti Niemivuo (2001), s. 551-565.

<sup>66</sup>Määttä (1997), s. 24. Ogus (1994a), s. 99. Ogus tarkastelee yleisesti kaikkia sääntelyjärjestelmiä ja erottelee niissä yhteisenä piirteenä tarpeen päättää poliittisesti järjestelmän tavoitteista, muokata tavoitteita toteuttavat säännöt ja periaatteet, organisoida säännösten tulkinta ja toimeenpano sekä riitojen ratkaisu.

Julkisen tuen myöntäminen kansallisin toimin vaatii lainsäädännöllisiä ja viranomaistoimia monessa vaiheessa. Ensin tulee yksilöidä julkisen vallan puuttumista edellyttävä ongelma. Suomessa tukiohjelman perustaminen vaatii yleensä lainsäädäntötoimia eduskunnalla olevan budjettivallan vuoksi (Suomen perustuslaki 731/1999 3 §). Kotimaisessa poliittisessa päätöksenteossa ja lainsäädäntöprosessissa päätetään millaisin keinoin tilanteeseen reagoidaan. Päätöksessä on mukana myös vaihtoehto käyttää julkista tukea. Tämän jälkeen on tehtävä valinta monista vaihtoehtoisista kohteista ja tukimuodoista. Sitten tulee vielä myöntää tukeen rahoitus ja hakea yleensä Euroopan komission hyväksyntä ohjelmalle tai sen muutokselle. Kun tukiohjelma on sitten lopulta valmis, viranomaiset jakavat tuen hakijoille ja seuraavat tuen käyttöä. Kuvio 1.1 kuvaa julkisen tuen toimintaketjua ympäristöpoliittisessa päätöksenteossa.

Tutkimuksen kannalta keskeisimmät vaiheet tässä prosessissa ovat tukiohjelmasta päättäminen ja toisaalta tuen jako hakijoille. Ohjelmaa perustettaessa luodaan pääosin tukikeinon ominaisuudet ja sen toimivuus ohjauskeinona “institutionaalisessa yhteydessään”.<sup>67</sup> Valinta asettaa viranomaisille tehtävän, jonka käytännön toteuttamisella on oma vaikutuksensa tukiohjelman tarkoituksenmukaisuuteen ja myös ruohonjuuritasolla yritysten asemaan ja oikeuksiin. Näiden kahden julkisen vallankäytön vaiheen tulisi olla myös toisiinsa nähden yhdensuuntaisia, jotta ohjauskeino voitaisiin toteuttaa tarkoituksenmukaisella tavalla. Seuraavassa tarkastellaan hieman lähemmin miten “tukiprosessin” eri vaiheita voidaan analysoida teoreettisesti.

Kuvio 1.1: Ympäristötuen perustamisen päätösketju



## 1.5 Julkinen tuki tavoitteellisenä säädöshankkeena ja ohjauskeinona

Tavoitteelliselle lainsäädännölle ja siihen yhdistyväälle hallinnolliselle sääntelylle on ominaista yhteiskunnallisen tavoitteen asettaminen ja olemassa olo. Kuitenkin tavoitteellisen lainsäädännön käsite on hieman epäselvä. Toimivaltanormit,

<sup>67</sup>Instituutioiden merkitystä tarkastelee kotimaisessa kirjallisuudessa esimerkiksi Pertti Ahonen (2003) luku neljä. Mainitussa teoksessa (s. 86) Ahonen kuvaa instituutioita “[n]iin areenoina, joilla ongelmat ja ennustamattomat seikat ilmenevät kuin tahoina, jotka pyrkivät ratkaisemaan ongelmia ja reagoimaan siihen, mitä ei ole voitu ennustaa”. Instituutioiden sisällä nousevat esiin niille ominaiset toimintatavat, jotka voivat olla ristiriitaisia tavoitteiden kanssa ilman, että virheellisistä toimintatavoista on muodollisesti päätetty tai ilman että toimitaan laillisuuden ulkopuolella.

menettelytapojen sääntely tai sallitun tai kielletyn käyttäytymisen ilmaisevat normit eivät sisällä selviä tavoitteita. Sellaisia sisältyy toimintanormien luokkaan kuuluviin tavoite -keino-normeihin.<sup>68</sup> Kuitenkin lainsäädännön muutoksissa useimmille säännöksille voidaan asettaa tavoitteita. Esimerkiksi ”rattijuopumusrajan” alentamista voidaan perustella tavoitteella vaikuttaa liikennekuolemien määrään. Tästä yhteiskuntapoliittisesta tavoitteesta ei kuitenkaan jää jälkiä lakitekstiin eikä käyttäytymisnormiin. Silloin tavoitteen asema lain tulkinnassa jää myös epäselväksi. Seuraavassa tarkastellaan mitä tavoitteellinen lainsäädäntö pitää sisällään. Mikä on tavoitteellinen laki ja millaisia oikeudellisia kysymyksiä siihen liittyy?

Oikeuden muuttumista muodollisesta tai formaalista kohti tavoitteellisuutta tarkastelee mm. Kaarlo Tuori (1990). Tuori kutsuu tavoitteiden mukaantuloa oikeuden materiaalistumiseksi, joka tarkoittaa mm. tarkoituksenmukaisuussääntöjen, moraaliperiaatteiden ja yhteiskuntapolitiikan tavoitteiden tunkeutumista oikeudelliseen normijärjestelmään.<sup>69</sup>

Kaikella lainsäädännöllä voidaan toki lopulta nähdä jokin yleinen yhteiskunnallinen tavoite mutta lainsäädännön varsinaisesta tavoitteellisuudesta puhuminen edellyttää suhteellisen selkeästi asetettua tavoitetta.<sup>70</sup> Tavoite voi olla nimenomaisesti julkilausuttu tai lausumaton (*eksplisiittinen* tai *implisiittinen*). Tavoitteena on yleensä jonkin ajankohtaisen yhteiskunnallisen ongelman ratkaisu tai muu päämäärä.<sup>71</sup> Näin esimerkiksi rikoslakia ei voitaisi pitää ”tavoitteellisena lakina”, sillä sen yhteydessä ei ole asetettu selkeitä tavoitteita, vaikka sillä onkin oma tehtävänsä yhteiskunnassa (*ratio legis*). Tätä lain yhteiskunnallista tehtävää ei ole hedelmällistä nähdä sellaisena tavoitteena, jota tavoitenormilta tai tavoitteelliselta lailta edellytetään. Jos esimerkiksi sopimusoikeuden nähdään turvaavan vaihdannan mahdollisuuksia, sitä ei silti tule pitää tavoitteellisena lakina vaikka vaihdanta nähtäisiinkin yhteiskunnan kannalta edullisena asiana. Sen sijaan sopimusoikeuteen voidaan sisällyttää säännöksiä, joilla on tavoitteena korjata joitakin ongelmalliseksi katsottuja yhteiskunnallisia seikkoja. Samoin monet yhteiskunnan rakenteita luovat toimivaltasäännökset tai menettelytapasäännökset eivät ole selkeästi tavoitteellisia.

Ympäristöpoliittisesta lainsäädännöstä yksiselitteisenä tavoitesäännöksenä mainittakoon jätelain (1072/1993) 1 §.<sup>72</sup> Lakia koskevassa hallituksen esityksessä tavoitetta avataan 1 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa.<sup>73</sup> Lailla oli tarkoitus toteuttaa kansainvälisesti hyväksytyt jätteiden käsittelyn hierarkkiset yleisperiaatteet; jätteiden synnyn ehkäisy, uudelleen käyttö ja hyödyntäminen sekä hyödyntämiskelvottoman jätteen vaaraton loppukäsittely. Näitä periaatteita ei ole selkeästi kirjattu lakitekstiin, mutta hallituksen esityksen mukaan ne ovat Euroopan unionin jätehuoltopolitiikan ja -

---

<sup>68</sup>Håkan Hydén luokittelee oikeusnormeja oikeuden funktioiden mukaan. Toimintasäännöt (handlingsregler) voidaan jakaa Håkan Hydénin tapaan velvollisuusnormeiksi, punnintanormeiksi ja tavoite -keino-normeiksi. Hydén (1984), 19-24. Tästä myös Tuori (1990), s. 17-19.

<sup>69</sup>Tuori (1990), s. 16. Vrt. Tuori (1998), s. 259. Tuori pitää lainsäädännön kohderationaalisuuden tutkimusta oikeustieteelle vieraana.

<sup>70</sup>Lain tavoitteenasettelun käsitteistä Tala (2001), s. 83-87. Tavoitteista voidaan puhua toimijoiden tavoitteina ja niistä irrallaan ulkopuolisen tarkkailijan tavoitekäsitteidenä.

<sup>71</sup>Lainsäädännön tyyppejä ei ole selkeästi luokiteltu, mutta vastaavia piirteitä kuin tavoitteellisessa laissa on myös puite-, suunnittelu- ja kehittämislainsäädännössä. Tätä jakoa on käyttänyt esim. Hautamäki (1999), s. 10. Lakiuudistuksen tavoitteesta mm. Tala (2001), s. 86. Hänen mukaansa, “[l]akiuudistuksen tavoitteenasettelulla tarkoitetaan sitä, asiaintilaa, jonka on määrä toteutua kyseisessä hankkeessa laadittavien säännösten myötä”.

<sup>72</sup>Jätesääntelystä yleisesti mm. Hollo (2004), s. 402-407.

<sup>73</sup>HE 77/1993 vp, 1 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

lainsäädännön perusta. Periaatteita tarkennetaan hallituksen esityksen yleisperustelujen 2.2. kohdassa. Esityksessä käydään yksityiskohtaisesti läpi kansainvälisiä ja kansallisia jätepoliittisia asiakirjoja, joiden asettamien tavoitteiden toteutumista jätelainkin tulisi toteuttaa. Poliittisia tavoitteita ei ole kirjattu lakiin vaan niitä on yleensä kirjattu jätelain ja ympäristönsuojelulain nojalla annettuihin valtioneuvoston asetuksiin<sup>74</sup>. Lisäksi viranomaisten tulee toiminnassaan soveltaa ja käyttää jätelakia tavoitteiden saavuttamiseksi.

#### 1 § Lain tavoite

Tämän lain tavoitteena on tukea kestävästä kehitystä edistämällä luonnonvarojen järkevää käyttöä sekä ehkäisemällä ja torjumalla jätteistä aiheutuvaa vaaraa ja haittaa terveydelle ja ympäristölle.

Julkiseen tukeen liittyvän lainsäädännön tavoitesäätelyn käsitteitä, määrittelyjä ja systematiikkaa on käsitellyt Hautamäki (1999). Tyypillisenä esimerkkinä tavoitenormista hän esittää lain alueiden kehittämisestä 1 §:n (10.12.1993/1135), joka on kumottu alueiden kehittämislailla (602/2002) 1.1.2003 alkaen.

(Laki alueiden kehittämisestä 1135/1993)

#### 1 § Tavoite

Tämän lain tavoitteena on edistää maan alueiden omaehtoista kehittämistä ja tasapainoista alueellista kehitystä.

Tavoitteen saavuttamiseksi

- 1) turvataan alueiden väestön elinolojen kehitys ja sen kannalta tärkeiden palvelujen saatavuus;
- 2) turvataan alueellisen kehityksen kannalta tarpeellinen perusrakenne;
- 3) uudistetaan alueiden tuotantorakennetta, parannetaan yritysten toimintaedellytyksiä ja edistetään uusien työpaikkojen syntymistä; sekä
- 4) vahvistetaan muutoin alueiden talouden ja väestön osaamisen perustaa.

Toimittaessa edellä 2 momentissa tarkoitettulla tavalla lain tavoitteen saavuttamiseksi on pyrittävä ottamaan huomioon, että tämä tapahtuu ympäristön kestävästä kehitystä tukevalla tavalla.

(Alueiden kehittämislaki 602/2002)

#### 1 § Tavoite

Tämän lain tavoitteena on luoda edellytyksiä alueiden kilpailukykyyn ja hyvinvoinnin takaavalle osaamiseen ja kestäväan kehitykseen perustuvalle taloudelliselle kasvulle, elinkeinotoiminnan kehitykselle ja työllisyyden parantamiselle. Lisäksi tavoitteena on vähentää alueiden kehittyneisyyseroja ja parantaa väestön elinoloja sekä edistää alueiden tasapainoista kehittämistä.

Lain tavoitteita toteutettaessa on otettava huomioon alueiden erilaiset väestö-, elinkeino- ja aluerakenteen kehittämismahdollisuudet ja -tarpeet. Lisäksi otetaan huomioon Euroopan yhteisön alue- ja rakennepolitiikan tavoitteet.

---

<sup>74</sup>Esimerkiksi valtioneuvoston asetus sähkö- ja elektroniikkaromusta (852/2004) määrää 5 §:ssä tuottajille määräaikaan sidotut (31.12.2006) vähimmäistavoitteet romun keräämiselle ja hyödyntämiselle.

Julkista tukea koskevassa sääntelyssä tavoitteet on yleensä sijoitettu erityislakeihin tai valtioneuvoston asetuksiin. Tukien tavoitteita on kirjattu myös talousarvioesitykseen. Yleislakina noudatettava valtionavustuslaki (688/2001) ei kerro juuri mitään myönnettävien tukien tavoitteista. Lain 7 §:ssä ilmaistaan tuen myöntämisen edellytyksenä olevan hankkeen ja avustukselle asetetun tavoitteen yhdenmukaisuus.

Valtionavustuslain nojalla on annettu vuoteen 2005 mennessä ainakin 32 säännöstä (yleensä valtioneuvoston asetus), joissa tavoitteita on asetettu vaihtelevalla tavalla. Esimerkiksi valtioneuvoston asetus ajoneuvon romutusavustuksesta (582/2004) ei sisällä tavoitesäännöksiä. Koska kyseessä on valtioneuvoston asetus, tavoitetta tulee hakea julkaisemattomista esittelymuistiosta tai vastaavasta päätösesityksestä. Valtioneuvoston asetuksessa haja-asutusalueiden kyläkauppojen tukemisesta tavoite sen sijaan on lausuttu ilmi 1 §:n 2 momentissa (1062/2003). Sen mukaan ”valtionavustuksella pyritään parantamaan haja-asutusalueiden kyläkauppojen toiminnan edellytyksiä haja-asutusalueen palvelurakenteen säilymiseksi myöntämällä harkinnanvaraista valtionapua kyläkauppojen investointihankkeisiin.”

Energiatuen yleiset ehdot asettava asetus (625/2002) ilmaisee tavoitteet tuettavien hankkeiden avulla. Tukea voidaan myöntää 2 §:n mukaan hankkeille, jotka edistävät uusiutuvan energian käyttöä, edistävät energian säästöä, vähentävät energian tuotannon ja käytön ympäristöhaittoja sekä edistävät energiahuollon varmuutta ja monipuolisuutta. Myös valtioneuvoston päätös (894/1996) ympäristönsuojelun edistämiseen myönnettävien avustusten yleisistä ehdoista sisältää yleisluontoiset tavoitteet. 1 §:n mukaan hyvin yleisluontoisena tavoitteena on tukea ympäristönsuojelua edistäviä hankkeita. 2 §:n tuettavien hankkeiden luettelosta saa tavoitteista hieman tarkemman kuvan. Kaikissa säännöksissä tavoitteet on kuitenkin asetettu hyvin yleisellä tasolla. Käytännössä mitään määrällisiä tai laadullisia tavoitteita ei ole asetettu, vaan viranomaisia ohjaavien tavoitteiden asettaminen tapahtuu talousarviomenettelyn yhteydessä, jää alemman asteisiin säännöksiin ja ohjeisiin tai ilmenee vasta käytännön toimista.

Tavoitteellinen laki on osa oikeudellista sääntelyä, joka pitää sisällään paitsi lain säännökset niin myös niiden toteuttamisen viranomaistoimin. Niemivuo (2002) pitää ”säädosohjailua” lainsäädännöllisenä toimenä, jolla pyritään tietoisesti ohjaamaan ja vaikuttamaan yksilöiden, viranomaisten sekä yhteisöjen toimintaan ja käyttäytymiseen.<sup>75</sup> Kokonaisuuteen kuuluva viranomaisten toiminta käsittää hallinnollisessa menettelyssä toteutettavia etuja suovia (esim. avustuspäätös) tai rajoittavia toimia (esim. lupaehdot). Ilman mitään viranomaisten toimintaa tavoitteellisella lainsäädännöllä tuskin olisi merkittäviä mahdollisuuksia vaikuttaa yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden toteutumiseen.

Tavoitteelliselle lainsäädännölle on ominaista tavoitteen asettaminen ja mahdollisuus tai halu arvioida tavoitteen toteutumista sääntelykriteerien avulla. Tavoitteelliseen lainsäädäntöön kuuluu oikeudellisena ongelmana tai kysymyksenä viranomaisten ja tuomioistuinten mahdollisuus tai velvollisuus ottaa tavoite huomioon sovellettaessa lakia yksittäistapauksissa.<sup>76</sup> Lisäksi on huomattava, että tavoitteita sisältävät säädökset velvoittavat yleensä ensisijaisesti viranomaisia, joiden tulee toimia niiden toteuttamiseksi.

---

<sup>75</sup>Niemivuo (2002), s. 10. Samoin Klami (1977), s. 357 toteaa oikeudellisen sääntelyn olevan pyrkimystä yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttamiseen normeja säätämällä.

<sup>76</sup>Tätä kysymystä on käsitelty ainakin Hautamäki (1999), s. 13. Hän kysyy, millaiseen argumentaatioon päätöksenteon tulisi perustua niissä tilanteissa, joissa on otettava huomioon laissa ilmaistut tavoitteet. Tavoitteet voivat olla myös yksinomaan poliittisia, jolloin niitä ei voitaisi ottaa lainkaan huomioon oikeudellisessa päätöksenteossa, jos poliittista tavoitetta ei ole asetettu oikeudellisesti velvoittavalla tavalla. Tällainen poliittinen tavoite voisi olla vaikkapa valtakunnallinen vesiensuojeluohjelma, joka ei sellaisenaan sido viranomaisia tai kansalaisia. Sitovuus tulee vasta sitten kun, säännöksessä edellytetään avustuksia myönnettävän ohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi ja siinä esitettyihin hankkeisiin.



Kansalaisia suoraan velvoittavia tavoitteellisia säädöksiä on vaikeampi löytää. Kuitenkin esimerkiksi jätelain 1 §:ssä (1072/1993) on ilmaistu tavoite tukea kestävä kehitystä edistämällä luonnonvarojen järkevää käyttöä sekä ehkäisemällä ja torjumalla jätteistä aiheutuvaa vaaraa ja haittaa terveydelle ja ympäristölle. Lakiin sisältyy myös velvoitteita yksityisille tahoille kuten ympäristösuojelulainsäädäntöön muutoinkin. Velvoitteella ja tavoitteella on kuitenkin käytännön ero sillä velvoitteen rikkominen on helpommin todettavissa ja sanktioitavissa kuin tavoitteen saavuttamatta jääminen.

Tavoitteen asettamisessa korostuvat Hannu T. Klamin mukaan sääntelyn edut ja haitat, joita tulee voida vertailla keskenään.<sup>77</sup> Jos sääntelyn haitat ovat suuremmat kuin edut, tulee sääntelyä muuttaa. Sääntelyn etuja ja haittoja voidaan arvioida lähinnä yhteiskuntatieteiden keinoin. Silloinkin on muistettava, että erilaisten eduiksi tai haitoiksi luettavien tekijöiden välinen vertailu ei ole aina helppoa tai edes mahdollista.<sup>78</sup>

Oikeudellisissa käytännöissä etujen ja haittojen punninta näkyy Klamin mukaan ratkaisujen lainmukaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden välisenä ristiriitana. Klami tulkitsee ristiriitaa siten, että tarkoituksenmukaisuus määritteli lain yleisen edun mukaista soveltamista tai tulkintaa (etu nähdään kokonaisuuden kautta) ja lainmukainen tulkinta suojelisi yksityistä intressiä (edut määritteli yksilöiden etujen ja oikeuksien kautta). Klamin mukaan näillä painotuksilla ei ole oikeudellisissa käytännöissä toisiinsa nähden selkeää yleistä etusijaa, vaan oikea ratkaisu riippuu päätöksenteon kriteeristä. Laillisuuteen tähtäävä päätöksenteko käyttää tukenaan auktoriteettiargumentteja (laki) ja tarkoituksenmukaisuuteen pyrkivä ratkaisu tavoitteita ja yleistä yhteiskunnallista tietoa käsillä olevasta ongelmasta. Klamin ajatuksessa on mielenkiintoista, että hänen mukaansa nämä kaksi ratkaisutapaa voivat tapauksesta riippuen olla ristiriitaisia tai ei.<sup>79</sup> Joka tapauksessa ne ovat myös erottamattomasti sidoksissa toisiinsa. Tämä tuntuu ymmärrettävältä ja järkevältä, sillä ajatus epätarkoituksenmukaisen lain tai lainmukaisen mutta epätarkoituksenmukaiseksi tiedetyn tai todetun oikeudellisen ratkaisun olemassa olosta ei tunnu mahdolliselta ainakaan pidemmän ajan kuluessa.<sup>80</sup>

Tavoitteellisen lainsäädännön tarkastelussa erityistä mielenkiintoa tulisi siis kohdistaa tavoitteiden asetteluun ja oikeudellisen päätöksenteon kriteereihin ja kontrolliin. Kontrolli voi olla yleisesti oikeudellista tai esimerkiksi julkisuuden kautta toteutuvaa yhteisöllistä kontrollia. Kontrollia vaaditaan Klamin mukaan sen vuoksi, että tulee voida tietää ja todeta millainen (ja kenen antama) informaatio, tavoitteet ja arvot otetaan päätöksenteon pohjaksi. Oikeudellisen kontrollin osalta Klami on kritisoinut mm. korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaa arvioida asioita, joissa oikeudella ei voi olla tiedollisia edellytyksiä ratkaisulle eli sillä ei ole asianosaisia parempaa tietämystä tarkoituksenmukaisuuden

---

<sup>77</sup>Klami (1985), s. 19.

<sup>78</sup>Kustannus-hyötyanalyysin vaikeuksista lainsäädäntöhankkeiden arvioinnissa ks. mm. Ogus (1998). Artikkelissa tarkastellaan vaikeuksia arvioitaessa oikeudellisten säännösten ja inhimillisen käyttäytymisen välisiä suhteita. Kustannushyötyanalyysin tavallisten ongelmien lisäksi (diskonttokoron suuruus, muiden kuin markkinahyödykkeiden arvonmäärittely ja tulonjakovaikutusten vaikutus) oikeudellisten instrumenttien arvioinnissa korostuu mm. lain tosiasiallisen noudattamisen ongelma. Siihen vaikuttavista tekijöistäkään ei olla yksimielisiä. Lisäksi ongelmia aiheuttavaa vaikeus arvioida muiden tekijöiden kuin tarkastelun kohteena olevan lainsäädäntömuutoksen aiheuttamia vaikutuksia.

<sup>79</sup>Klami (1985), s. 19.

<sup>80</sup>Tämä ajatus näkyy mm. Douglas C. Northin teksteissä. North (1991) tarkastelee tehokkaita ja tehottomia yhteiskunnallisia instituutioita. Niiden ominaisuuksista johtuu osaltaan muuttuuko yhteisön taloudellinen kehitys kasvun, pysähtyneisyyden vai taantuman suuntaan. Tehottomat instituutiot eivät välttämättä selviä ajan kuluessa, kun taas tehokkaat kehittyvät ja säilyvät.

arvioimiseksi.<sup>81</sup> Näin laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden välinen ristiriita tulee ratkaistuksi käytännössä auktoriteettiargumenttien avulla. Tuomioistuimen soveltaessa ja tulkittaessa tavoitteellisia säännöksiä ei voida välttämättä tietää kenen tietoa, tavoitteita ja arvoja sovelletaan ja olisiko joitain toisia kuitenkin voitu soveltaa.

*Tavoitteellisen lainsäädännön soveltaminen ja tulkinta*<sup>82</sup>

Säännös jonka mukaan avustuksella tulee edistää jotakin toimintaa vaatii tulkintaa ainakin sen suhteen edistääkö tukihakemuksessa kuvattu hanke asetettuja tavoitteita. Lisäksi tulee tulkita tuen myöntämisen yleisiä edellytyksiä hakemuksen pohjalta. Kuinka tulkinta tulisi tehdä? Oikeustieteessä on eroteltu erilaisia laintulkinnan tapoja. Niitä ovat esimerkiksi sanamuodonmukainen tulkinta, systemaattinen tulkinta, historiallinen tulkinta (lainsäätäjän oletettu tahto) ja teleologinen tai finalistinen tulkinta (normin tavoite).<sup>83</sup> Säännösten tavoitteellinen tulkinta tarkoittaa sitä, että tulkinta perustuu normin tarkoitukseen tai tavoitteeseen tai tulkinnassa otetaan tavoite ja tarkoitus merkittävällä tavalla huomioon.<sup>84</sup> Tavoitteellisen lain osalta on esitetty, että historiallinen tai sanamuodonmukainen tulkinta eivät voi johtaa tyydyttäviin tuloksiin vaan tulkinnassa pitää antaa oikeudellista merkitystä säännöksen tavoitteelle.<sup>85</sup> Tämä edellyttää, että tulkinnassa käytetään yhteiskuntapoliittista argumentaatiota ja realistista tietoon perustuvaa käsitystä sääntelyn kohteesta ja tulkinnan yhteiskunnallisista vaikutuksista.

Tavoitteellisten säännösten tulkinnassa on pidetty mahdollisena käyttää teleologista tulkintatapaa perinteisten sanamuodonmukaisen, systemaattisen tai historiallisen tulkinnan sijaan. Suomessa teleologinen tulkintametsodi on pohjautunut erityisesti mm. Hannu Tapani Klamin työhön ja Eckelöfin vaikutukseen.<sup>86</sup> Perustana siinä on ajatus oikeudesta instrumenttina, jossa oikeussäännöt ovat keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi. Tavoitteellisen oikeuden perusongelma näkyy siinä, että tavoitellun käyttäytymisen ja toiminnan tulee olla sekä norminmukaista että tavoitteen suuntaista.<sup>87</sup> Tämä tulee toteuttaa tarvittaessa oikeudellisissa käytännöissä eli viranomaisten ja tuomioistuinten toiminnassa. Lainsäätäjän tehtäväksi jää antaa viranomaisille riittävä sääntelyinformaatio.

Ajatus tavoitteelle annettavasta oikeudellisesta merkityksestä ei ole toki ongelmaton, sillä tavoitteen yksilöinti ei ole helppoa tai yksiselitteistä.<sup>88</sup> Kuitenkin esimerkiksi tukiviranomaisten on tulkittava tuen myöntämisen edellytyksiä jollain tavoin, sillä säännökset eivät ole lainkaan yksiselitteisiä. Tulkintaa ei voi usein perustaa suoraan sovellettavien säännösten sanamuotoon, sillä ne eivät yleensä anna riittävää ohjetta soveltamista varten.

---

<sup>81</sup>Klami (1985), s. 19. Vertaa kuitenkin von Wangenheim (2002), s. 2. Hallinnollisten päätösten oikeudellinen tarkastelu voi parantaa hallinnon toimivuutta kannustaessaan huolelliseen päätöksentekoon ja vähentää päätösten aiheuttamia kustannuksia, koska päätöksestä kärsivät voivat hakea muutosta.

<sup>82</sup>Laintulkinnasta erityisesti aluepoliittisen lainsäädännön kohdalla ks. Hautamäki (1999), s. 72-107.

<sup>83</sup>Tulkinnasta ja tulkinteorioista oikeustieteessä Siltala (2003), s. 330-

<sup>84</sup>Joutsamo et al. (1996), s. 348 ja Brown (1994), s. 316.

<sup>85</sup>Husa (1995), s. 175 ja Hautamäki (1999), s. 72-73

<sup>86</sup>Klamin käsityksiä tavoitteellisesta oikeudesta mm. Klami Finalistinen oikeusteoria, Ihmisen säännöt, Klami (1977): Oikeustieteestä, Klami (1978): Normit palvelevat tavoitteita ja Klami (1979): Sääntö ja käyttäytyminen (Oikeustiede), Eckelöf (1958)

<sup>87</sup>Klami (1977), s. 357.

<sup>88</sup>Teleologisen tulkinnan vaikeuksista mm. Klami (1995), s. 1068. Siinä Klami esittelee säännöksen teleologian eli säännöksen tavoitteen analysoinnin vaikeuksina i) sääntelyn kohteen kannalta merkityksellisten faktojen ja syy- ja seuraussuhteiden epävarmuuden, ii) tavoitteisiin liittyvien arvojen ja intressien erilaisuuden ja iii) lain tuottaneen poliittisen päätöksenteon luonteesta johtuvan epävarmuuden (säännös on enemmistökoalition luoma kompromissi).

Yhteiskuntapoliittisen argumentaation käyttö lain tulkinnassa ei näyttäisi olevan nykyään lainkaan mahdotonta tai tuomittavaa.<sup>89</sup> Esimerkiksi valtiontukea koskeva lainsäädäntö perustuu lähes yksimaan yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin ja niihin reunaehtoihin joiden mukaan yhteiskunnan ajatellaan toimivan.<sup>90</sup> Tulkinnan vaikeudet tulevat esiin siinä kuinka objektiivisesti ja luotettavasti yhteiskuntapoliittiset argumentit ja esimerkiksi hankkeen ja tuen vaikutukset siinä yhteydessä pystytään arvioimaan ja esittämään. Teleologiselta tulkinnalta putoaa pohja pois, jos tulkitsija ei pysty käytännössä tai teoriassa arvioimaan tulkintansa yhteiskuntapoliittisia perusteita. Tämä tulisi ottaa tukilainsäädännössäkin huomioon eikä esimerkiksi tukiviranomaiselle tulisi asettaa tehtäviä, joista se ei kykene suoriutumaan tyydyttävällä tavalla.

Tavoitteellisten ja joustavien säännösten tulkintavaikeudet antavat perusteita kannalle, jonka mukaan lainsäätäjän (eduskunnan ja valtioneuvoston) tulisi antaa lainsoveltajalle mahdollisimman selkeä tehtävä vaikka samalla menetettäisiinkin jotain lainsäädännön toteuttamisen joustavuudesta.

Tavoitteellisen tulkinnan mahdollisuuksien suhteen ei kuitenkaan kannata olla liian pessimistinen eikä sen vaikeuksia tule liikaa korostaa. Toimijoiden käytössä on yhä enemmän tietoa lakien yhteiskunnallisista vaikutuksista ja esimerkiksi tuettavien hankkeiden vaikutuksista tavoitteiden suhteen. Tätä tietoa tulee hyödyntää päätöksenteossa tarkoituksenmukaisella tavalla. Samalla tulee varmistaa se, että tietoa voidaan käytännössä hyödyntää. Esimerkiksi (teleologisen) tulkinnan jäädessä yksittäisen tukihakemuksia käsittelevän virkamiehen tehtäväksi voidaan olettaa, että kaikkea tarvittavaa tietoa ei voida käytännössä löytää ja hyödyntää.

Lainsäädännön tavoitteenmukainen tulkinta on nähty tunnusomaisena erityisesti Euroopan Unionin oikeudelle. Erityisesti yhteisöjen tuomioistuimen sanotaan tulkitsevan perustamissopimuksen säännöksiä etupäässä tavoitteenmukaisella, teleologisella tai finalistisella tavalla.<sup>91</sup> Syynä tähän mainitaan mm. kansainvälisen sopimuksen tulkinnan käytännön välttämättömyydet (perustamissopimus on kansainvälinen sopimus). Tulkinnan apuna ei voida käyttää kirjoitettuja tulkintaohjeita, valmistelevia asiakirjoja eikä sopimusosapuolten subjektiivisista tavoitteista ole saatavissa tietoa. Tulkintaa eivät myöskään ohjaa ainakaan ensialkuun ennakkoratkaisut. Näistä syistä yhteisöjen tuomioistuimen on katsottu tulkinneen perustamissopimuksen säännöksiä erityisesti tarkoituksenmukaisuuden ja perustamissopimuksen tavoitteiden näkökulmasta teleologisella tavalla.<sup>92</sup> Teleologisen tulkinnan perusteluna on käytetty myös EU:n luonnetta dynaamisena yhteisönä, jonka tavoitteena on ollut syvenevä ja laajeneva

---

<sup>89</sup>Teleologista tulkintaa on pidetty mahdollisena jopa rikosoikeuden tutkimuksessa, koska rikoslainoppi liittyy läheisesti kriminaalipolitiikkaan (Koponen (2004), s. 14). Rikosoikeudessa tai ehkä *juuri* rikosoikeudessa laintulkinnan tulee johtaa yhteiskunnallisesti hyväksyttävään lopputulokseen. Teleologisesta tulkinnasta rikosoikeudessa myös Kurenmaa (2003), s. 72-73 ja siinä referoitu kirjallisuus. Siinä katsotaan mm. avoimien tunnusmerkistöjen (esimerkiksi sisäpiirikaupan rikosoikeudellisessa sääntelyssä) lisänneen teleologisen laintulkinnan tarvetta.

<sup>90</sup>Esimerkiksi Euroopan yhteisön perustamissopimuksen artikla 3(g) ilmaisee käsityksen, jonka mukaan talouden tulee toimia kilpailevalla tavalla, koska se edistää kansalaisten hyvinvointia. Tämä on otettava huomioon valtiontukea koskevien artiklojen ja erityisesti artiklan 87 tulkinnassa. Ks. mm. Evans (1997), s. 22, joka pitää artiklaa 3(g) myös artiklan 87(1) laajentavan tulkinnan perusteena.

<sup>91</sup>Ks. esim. Joutsamo et al. (1996), s. 357 ja Brown (1994), s. 301-302. Yleisesti ottaen Euroopan yhteisöjen tuomioistuin soveltaa kansallisia oikeuksista tuttuja tulkintamenetelmiä painottaen käytännön syistä erityisesti teleologista ja systemaattista tulkintaa.

<sup>92</sup>Joutsamo et al. (1996), s. 347-348. Tavanomaisista tulkintatavoista yhteisöjen tuomioistuimessa korostuvat myös systemaattinen tulkinta ja oikeusvertaileva tulkinta.

eurooppalainen integraatio. Tämän vuoksi tulkittavalle normille tulisi antaa integraatioprosessin kannalta mahdollisimman myönteinen sisältö.<sup>93</sup>

Tulkintamenetelmiä arvioitaessa historiallinen ja teleologinen tulkinta näyttävät ensisilmäyksellä varsin samankaltaisilta. Historiallisessa tulkinnassa tulkittavalle normille pyritään antamaan historiallisen lainsäätäjän subjektiivista tarkoitusta vastaava merkitys. Teleologisessa tulkinnassa taas pyritään löytämään säännöksen tavoite ja yhteiskunnallinen merkitys, joka otetaan tulkinnassa huomioon. Kummassakin tyyliässä pyritään kunnioittamaan säännöksen tavoitetta mutta historiallisessa tulkinnassa tavoite on ehkä lähempänä poliittista tavoitetta, kun se on teleologisessa tulkinnassa verrattavissa enemmän yleiseen etuun tai tarkoituksenmukaisuuteen, joka voidaan rakentaa aina hieman erilaiseen asuun olosuhteiden muuttuessa. Teleologisessa tulkinnassa lain tavoitteen määrittely edellyttää joka tapauksessa yhteiskunnallista tietoa eikä niinkään lähimenneisyyden politiikan, poliittisten päätöksentekijöiden ja päivänpolitiikan ristiriitojen tuntemusta, jota historiallinen tulkinta edellyttää.<sup>94</sup>

Julkisen tuen käyttö edellyttää yleensä lainsäädäntötoimia, jossa asetetaan tukiohjelmalle tavoitteet. Asetetut tavoitteet vaihtelevat täsmällisyytensä mukaan. Mitä korkeampi asema säännöksellä on oikeuslähteiden hierarkiassa sitä yleisluontoisempi tavoitteen kuvaus yleensä on. Tavoitteina voivat olla esimerkiksi ympäristönsuojelun edistäminen tai vaikkapa työllisyyden tai teknologian kehittämisen tukeminen. Tavoitteet voidaan asettaa hierarkkisesti eritasoisin säännöksiin; lailla, valtioneuvoston asetuksella, ministeriön päätöksin tai viranomaisten päätöksin tai valtion talousarviossa. Tavoitteita voidaan tämentää asetuksin, talousarviossa tai ministeriöiden ohjeilla. Nämä oikeudellisesti hieman erilaiset säännökset sitovat viranomaisten harkintaa tukipäätöksiä tehtäessä. Ne voivat toisaalta jättää harkinnalle vähän tilaa ja antaa ehtojen täytyessä oikeuden tukeen tai toisaalta jättää asian viranomaisen laajaan harkintaan talousarviomäärärahan puitteissa.

Asetelmaa kuvaa alla kuvio 1.2 julkisen tuen käytön sisältämistä vaiheista ja kunkin vaiheen sääntelyratkaisuksista. Kuvio perustuu valtionavustuslain (688/2001) mukaiseen menettelyyn. Se ei sellaisenaan esitä kaikkia teoreettisia vaihtoehtoja asian jäsentämiseen. Julkisen tuen käytön prosessinomainen tarkastelu (eikä esimerkiksi joukkona yksittäisiä hallintopäätöksiä) mahdollistaa sääntelyn tarkoituksenmukaisuuden ja ongelmakohtien tarkemman analyysin. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksissa tukien ongelmakohtiksi on paikannettu tukiohjelmien tavoitteet, asetetut tukiehdot ja tuen hallinto eli tukiviranomaisen toiminnan organisointi ja käytännön toiminta.<sup>95</sup>

Eduskunnan budjettivalta edellyttää, että julkisten varojen käytöstä määrätään valtion talousarviossa. Määräysten ei tarvitse käytännössä olla kovin yksityiskohtaisia. Verotukien kohdalla edellytetään tarkempaa sääntelyä, koska verotuksen tulee perustua lakiin. Viranomaisten tulee tukiharkinnassaan noudattaa lakia, talousarvioita ja ohjeita. Lisäksi tuensaajien oikeusturva ja yhdenvertaisuus rajoittaa harkinnan mahdollisuuksia. Päätöksiä tehtäessä tulee lisäksi noudattaa hyvää ja lain määräämää hallintomenettelyä.

---

<sup>93</sup>Joutsamo et. al. (1996), s. 357 ja Brown (1994), s. 302. Yhteisön tavoitteet on ilmaistu mm. Maastrichtin sopimuksessa A ja B liitteessä ja perustamissopimuksen johdannossa ja artiklassa 2.

<sup>94</sup>Yhteiskunnallisen tiedon ottaminen mukaan oikeudellisiin ratkaisuihin avaa päätöksenteon paitsi tieteelliselle tiedolle niin myös siihen liittyville arvovalinnoille ja ristiriidoille. Tämä asettaa päätösten perusteluille merkittäviä vaatimuksia, sillä niissä tulisi tuoda selkeästi esiin mikä on katsottu sääntelyn tai normin yhteiskunnalliseksi tavoitteeksi ja miten tavoite on perusteltavissa hyväksyttävällä tavalla. Lisäksi pitäisi voida esittää uskottava arvio päätöksen vaikutuksista. Teleologisen tulkinnan tiedollisista kriteereistä ei ole juuri esitetty arvioita, mutta ne näyttävät vaativilta. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen käytännöstä päätellen tiedolliset vaatimukset on kuitenkin mahdollista täyttää.

<sup>95</sup>VTV 66/2003, s. 18-19.

Kuvio 1.2: Tukiohjelman tavoitteet säädöshierarkiassa

Tukiohjelman käytön tavoitteet ja periaatteet (lainsäätäjä)			
Erityislaki	Yleislaki (Valtionavustuslaki 688/2001)	Valtion talousarvio	EU
Tukiharkinnan kriteerit ja menettelytavat (ministeriö tai tukiviranomainen)			
Yleisohjeet	Erityisohjeet	Päätösmallit ja menettelyt	
Soveltamiskäytäntö (viranomaiset ja virkamiehet)			
Myöntöharkinta	Käytön valvonta	Maksatus	Takaisinperintä

Lähde: VTV 88/2004, s. 16.

Hallinnollisena sääntelynä tai sääntelynä pidetään yleensä viranomaistoimintaa, jolla vaikutetaan elinkeinotoiminnan toimintatapoihin ja toiminnan ehtoihin. Jäljempänä lähemmin tarkasteltavassa sääntelyteoriassa tai regulaatioteoriassa varsinaisella sääntelyllä tarkoitetaan yleensä ainoastaan viranomaisen harjoittamaa kontrollointia, jonka kohteena ovat yksityiset yhteiskunnallisesti merkittävät toiminnot.<sup>96</sup> Viranomaisten harjoittaman sääntelyn eri luokkina on nähty taloudellinen sääntely (esim. monopolien ja markkinoiden sääntely) sekä sosiaalinen sääntely (esim. työturvallisuus, ympäristön laatu, tuoteturvallisuus jne.). Luokittelussa näkyvät sääntelyn tavoitteiden erot. Sääntelyn tavoitteina on pidetty usein *taloudellista tehokkuutta* (kokonaishyvinvoinnin kohottamista tehostamalla markkinoiden toimintaa) tai sosiaalisia tai *yhteiskunnallisia seikkoja*, jolloin sääntelyn perustana on enemmänkin vaikuttaminen tulonjakoon tai yhteiskunnan yhteisöllisiin rakenteisiin kuin markkinoiden tehokkuuteen tai suoraan rahassa mitattaviin hyötyihin (*non market commodities*). Nämä tavoitteet voivat toisaalta olla myös päällekkäisiä. Esimerkiksi ympäristöpolitiikassa markkinoiden tehokkuuden parantaminen negatiivisia ulkoisvaikutuksia torjumalla vaikuttaa myös tulonjakoon markkinoiden osapuolten kesken sekä aiheuttaa muita kuin helposti rahassa arvioitavia hyötyjä.

Tässä tutkimuksessa tarkastelun kohteena olevassa ympäristönsuojelun julkisen tuen järjestelmässä tavoitteet asetetaan yleensä lähes poikkeuksetta lainsäädännön tasolla, mutta kuitenkin varsin alhaisella hierarkian tasolla.<sup>97</sup> Viranomaiset tavoittelevat niitä sitten omassa toiminnassaan. Tavoitekokonaisuuden kannalta ei ole tarkoituksenmukaista analysoida esimerkiksi julkista tukea yksin lainsäädännön tasolla vaan on otettava huomioon myös viranomaisten toiminta ja tehtävä. Näin tässä tutkimuksessa omaksutaan erityisesti anglosaksisesta sääntelyteoriasta hieman poikkeava sääntelyn määritelmä, jossa lainsäätäjän ja viranomaisen toimilla on suhteellisen samankaltainen painoarvo.

<sup>96</sup>Näin esim. Ogus (1994a), s. 1 ja Prosser (1997), s. 5-6. Usein sääntelyn kohteina pidetään erityisesti yrityksiä, vaikka yleisesti myös yksityiset kansalaiset ovat viranomaisten sääntelyn kohteena. Vrt. Määttä (1999b), jossa sääntelyä analysoidaan tutkimuksen tavoitteiden näkökulmasta ja lähes kaikkea lainsäädäntöä voidaan analysoida regulaatioteorian välinen määrittelemättä sääntelyä kovin tarkoin.

<sup>97</sup>Tässä yhteydessä viitataan osan 3.1.2.2 havaintoihin. Tavoitteet sisältyvät yleensä valtioneuvoston asetuksiin tai ministeriön päätöksiin.

Sääntelynä pidetään tässä kollektiivisen päätöksenteon tuottamia säännöksiä ja tavoitteita sekä niiden toteuttamiseksi toteutettuja julkisen vallan toimia, joilla puututaan yksilöiden tai organisaatioiden yhteiskunnallisesti merkittäviin toimintoihin asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Sääntelyä tarkastellaan lähinnä ongelmien näkökulmasta ja kokonaisuudessaan sääntelyn käsite pitää sisällään sekä lainsäädännön, että sen toteuttamisen viranomaisten toimesta.

Tässä yhteydessä on myös nostettava esiin usein nähty tai ilmaistu ristiriita taloudellisten tavoitteiden ja yhteiskunnallisten tavoitteiden välillä. Eräät asiantuntijat ovat esittäneet, että poliittisessa päätöksenteossa asetetaan yhteiskunnalliset tavoitteet ja viranomaiset pyrkivät toteuttamaan taloudellista tehokkuutta tavoitteiden puitteissa.<sup>98</sup> Vallan kolmijakoa koskevan ajattelun pohjalta tämä näyttää johdonmukaiselta erottelulta. Kuitenkin käytännössä on myös esitetty, että viranomaisten on oikeudellisesti mahdollista tai jopa suotavaa pitää päätösten perusteina yhteiskunnallisiakin seikkoja. Taloudellinen tehokkuus ei ole viranomaisten toiminnan ainoa ja oikea ohjenuora.<sup>99</sup> Joka tapauksessa voidaan sanoa, että lainsäädännöstä ja viranomaisten toiminnasta rakentuvalla sääntelyllä on monia tavoitteita. Keskeisimpänä viranomaisen tavoitteena lienee kuitenkin poliittisessa päätöksenteossa määräytyneiden yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttaminen.<sup>100</sup>

Mikä olisi sitten paras tapa asettaa tavoitteet ja viranomaisten toiminnan ja harkinnan kriteerit? Kuinka lain soveltamiskäytäntö saadaan toimimaan? Tämän tutkimuksen kannalta on keskistä selvittää, mitkä tekijät vaikuttavat mm. siihen millä tasolla tukiohjelmien toteutuksessa tarvittavat päätökset tehdään ja kuinka päätöksenteon toteutustapa vaikuttaa tukiohjelmien tarkoituksenmukaisuuteen. Esimerkiksi suoraan lakiin perustuvat tukipäätökset ovat yksittäistapauksissa vaivattomasti tehtävissä. Nämä ovat mm. verotuet, jotka voidaan ”jakaa” säännöllisen verotuksen yhteydessä. Tosin esim. valmisteverojen palautuksiin perustuvia menettelyjä on sanottu joskus työläiksikin.<sup>101</sup> Laajaa harkintaa edellyttävät harkinnanvaraiset tuet edellyttävät sen sijaan monipuolista tutkintaa ja onnistunutta päätösharkintaa. Valtionavustuslain mukaan tukiviranomaisen tulisi ottaa harkinnassaan huomioon myös tuen soveltuvuus kansainvälisten kauppasopimusten säännöksiin (esim. WTO).<sup>102</sup>

Lainsäädännön ohjausvaikutuksia analysoitaessa toimenpideketjussa ovat merkittäviä lainsäädännössä asetetut tuen käytön tavoitteet, ministeriöissä laaditut myöntökriteerit ja

---

<sup>98</sup>Tästä keskustelusta mm. Prosser (1997), s. 16. Prosser tarkastelee Iso-Britanniassa toteutettujen yksityistämishelmien jälkeistä toimialojen viranomaissääntelyä erityisesti telepalveluissa, energiantuotannossa, liikenteessä ja ilmailussa.

<sup>99</sup>Prosser (1997), s. 11, 19-21 ja 30. Sääntelyn taloudellisella tehokkuudella voidaan tarkoittaa esimerkiksi kilpailevien markkinoiden tuottaman tehokkaan allokaation tavoittelua sääntelyn avulla.

<sup>100</sup>Yhteiskunnallisten tavoitteiden edistäminen ei kuitenkaan välttämättä aina tuo odotettuja tuloksia. Ensisijaiseksi sääntelyn tulokseksi voi muodostua esimerkiksi markkinoilla toimivien yritysten voittojen maksimointi. Näin esimerkiksi Suomessa toteutettu sähkömarkkinoiden sääntelyn purkaminen on johtanut energiayhtiöiden arvon, voittojen ja sähkön hinnan nousuun ja tuotannon laskuun eli lisääntyneeseen tuontiin. Toteutuneesta kehityksestä voisi päätellä sääntelyn edistäneen lähinnä elinkeinonharjoittajien taloudellisia päämääriä. Sääntelyn onnistumisen tai epäonnistumisen arviointi edellyttäisi joka tapauksessa objektiivista analysointia, jonka ei ole teoreettisestikaan helppoa, koska kaikkia asiaan vaikuttavia tekijöitä ei ole helppoa yksilöidä.

<sup>101</sup>VTV 66/2003, s. 28. Uusiutuvien energialähteiden tukimuotojen muuttaminen hakemusperusteiseksi lisäsi hakemusten käsittely ja tarkastustyötä tullilaitoksessa kahdella henkilötyövuodella. HE 130/2002 vp, s. 18.

<sup>102</sup>Euroopan yhteisöjen tuomioistuim on toisaalta esittänyt kantanaan, että WTO:n säännökset eivät tule suoraan sovellettaviksi yhteisöjen alueella. Tapaus C-149/96 Portugali v Neuvosto [1999] ECR I-8395, kappale 36.

menettelytapoja kuvaavat ohjeet. Soveltamiskäytäntö määräytyy virkamiestasolla.<sup>103</sup> Tarkasteltaessa tätä kokonaisuutta voidaan esittää yhtenä ajatuksena tai hypoteesina, että viranomaisen tukiharkintaa ohjaavien myöntökriteerien ja menettelytapojen tulisi myös olla selkeitä ja mieluiten lakisääteisiä. Jos vaadittavaa selkeyttä ei saada sisällytettyä lakiin tai talousarvioon, on kyseenalaista toimiiko tuki tarkoituksenmukaisella tavalla.

#### *Joustava vai kiinteä normi*

Joustavan tai kiinteän (yksiselitteisen) säännön valintatilannetta voidaan hahmottaa analysoimalla valinnan vaikutuksia sääntelyjärjestelmässä.<sup>104</sup> Joustavalla säännössä tarkoitetaan tässä yhteydessä lähinnä noudatettavan säännöksen sisältämää tulkinnanvaraisuutta, joka mahdollistaa esimerkiksi tapauskohtaisten seikkojen käytön päätöksen perusteluina. Joustavuus voidaan toteuttaa sisällyttämällä lakiin tulkinnanvaraisia käsitteitä tai harkinnanvaraisia päätösvaihtoehtoja. Kiinteä sääntö taas toteutetaan sellaisenaan sen soveltuessa tapaukseen. Valinnan vaihtoehtojen vaikutusta sääntelyjärjestelmään voidaan hahmottaa karkealla tavalla arvioimalla järjestelmän kustannuksia ja hyötyjä. Muutettaessa poliittisia tavoitteita säännösten muotoon yksityiskohtaiset säännökset aiheuttavat lainsäätäjälle enemmän välittömiä kustannuksia kuin väljät harkinnanvaraiset säännökset.<sup>105</sup> Joustavat säännökset siirtävät sääntelyn toteutuksen kustannuksia viranomaisten kannettavaksi eli lisäävät hallinnollisia kustannuksia. Kustannukset lisääntyvät, koska hallinnollinen päätöksenteko vaatii pohjakseen enemmän tietoa, ohjeita, tiedotusta ja vaativamman hallinnollisen menettelyn. Kustannuksia voi syntyä myös päätösten riitautuksen vuoksi. Joustava sääntely aiheuttaa myös sääntelyn kohteille kustannuksia oikeudellisen epävarmuuden muodossa, vaikka joustava sääntely voi tuoda myös hyötyjä tapauskohtaisen joustavuuden muodossa. Viranomaistoiminnan korkeat kustannukset voivat johtaa myös sääntelyjärjestelmän helpompaan väärinkäyttöön.<sup>106</sup>

Eräät seikat puhuvat sen puolesta, että tukiohjelman toimivuutta voisi tehostaa tavoitteiden selkeällä lakitasoisella sääntelyllä ja myös tukien jaon ja käytön tarkalla laintasoisella sääntelyllä (myös talousarvioon sisältyvillä määräyksillä). Sääntelyn yksityiskohtaisuus vaikuttaisi myönteisesti hakijoiden tasapuoliseen asemaan esimerkiksi tiedon saatavuuden helpottuessa. Vähentäessään viranomaisen päätösharkinnan vaativuutta se voisi myös alentaa tukiohjelman toteuttamisen hallinnollisia kustannuksia sekä yrityksessä että tukiviranomaisessa ja vaikeuttaa järjestelmän väärinkäyttöä. Tätä vastaan voidaan esittää, että tukiohjelman vaikuttavuus voisi sääntelyn yksityiskohtaistuksessa vähentyä, jos joustava päätösharkinta ohjaa tuet parhaimpiin ja tehokkaimpiin hankkeisiin. Tähän on kuitenkin suhtauduttava varauksella ja viitattava esim. valtiontalouden tarkastusviraston selvityksiin tukiohjelmista. Niiden mukaan tukiharkinnassa ei ole juuri voitu erotella hyviä hankkeita huonoista.<sup>107</sup>

---

<sup>103</sup>Ks. mm. VTV 88/2004, s. 16.

<sup>104</sup>Ks. esim. Ogus (1994a), 170-171. Tässä yhteydessä on huomattava, että käytännössä jakoa joustaviin ja kiinteisiin sääntöihin hämärtää viranomaistoiminnan sopeutuminen järjestelmän luonteeseen. Jäykkää säännöstä voidaan soveltaa joustavasti, jolloin kiinteä sääntö lähestyy sääntelykohteen kannalta joustavaa sääntöä. Soveltamiskäytännön luonnetta voidaan selittää *capture* -teorialla tai toimeenpanijan strategisilla valinnoilla Fenn & Veljanovskin (1988) tapaan.

<sup>105</sup>Kustannuksia voivat aiheuttaa tässä esimerkiksi poliittisen kannatuksen varmistaminen ja sen vaatima aika ja sääntelyn viivästymien. Toisaalta joustava sääntely säästää ehkä säädösvalmistelun aikaisia kustannuksia mutta lisää sääntelyjärjestelmän valvonnan ja ylläpidon päättäjille aiheuttamia jälkikäteisiä kustannuksia.

<sup>106</sup>Ogus (1994a), s. 171.

<sup>107</sup>Esim. VTV 66/2003

Seuraavaksi analysoidaan tarkemmin tuen tarkoituksenmukaisuuden kannalta keskeisiä tekijöitä eli tukiohjelman perustamista ja ohjelman käytännön toteuttamista. Erityisesti tarkastellaan mitä periaatteellisia ja käytännön ristiriitoja näiden vaiheiden toteutukseen liittyy ja miten ne näkyvät tukiohjelmien oikeudellisessa toteuttamisessa eli lainsäädännössä ja viranomaistoiminnassa. Vaikka tarkastelun lähtökohta on laaja se on tarpeen valtioneuvostolainsäädännön kokonaiskuvan ja periaatteiden hahmottamiseksi sekä oikeuden sisällön ja tarkoituksenmukaisuuden analysoimiseksi. Vasta kokonaiskuvan kautta voidaan analysoida julkisen tuen roolia ohjauksessa olipa kyse sitten ympäristöpolitiikasta tai muista valtion toiminnan osa-alueista. Tämän jälkeen ja yhdessä tämän kanssa voidaan esittää laajemmin perusteltuja arvioita valtiontuen oikeudellisista periaatteista, tukilainsäädännön systematiikasta ja tulkinnasta.

Tutkimuskohteen paremman hahmottamisen ja argumenttien laajentamisen vuoksi sen ominaispiirteitä ja eräitä tukipolitiikan kohtia tarkastellaan paitsi oikeudellisesta niin myös teoreettisesta näkökulmasta. Näin tehdään myös siksi, että lainsäädännön ja yhteiskunnassa tapahtuvan muun toiminnan suhteet ja vuorovaikutus tulisivat tarpeellisessa määrin esiin. Oikeutta ei tarkastella tässä tutkimuksessa sellaisenaan tai erillisenä kokonaisuutena vaan yhteydessä yhteiskuntaan. Tässä tarkastelussa käytetään apukeinona siis oikeuden ja oikeus- ja viranomaiskäytännön tarkastelun lisäksi myös monipuolista teoreettista analyysiä siltä osin, kun ne liittyvät tutkimuksen keskeisiin kohtiin.

Julkista tukea koskevan oikeuden analyysissä markkinoiden toimivuuden tarkastelulla on merkittävä sijansa. Markkinoiden toimintaa analysoiva keskeinen tieteenala on taloustiede. Sen tukemana voidaan tehdä myös empiirisiä havaintoja markkinoista ja tarkastella niiden kehitystä. Lisäksi julkisen vallan toimia voidaan analysoida teoreettisten rakenteiden puitteissa ja esittää vaikutuksista erilaisia hypoteeseja.

Entä onko taloustiede ainoa mahdollinen apukeino tämän kaltaisessa tutkimuksessa? Varmastikaan ei. Muita näkökulmia voisivat olla esimerkiksi historiallinen, taloushistoriallinen tai sosiologinen näkökulma, jolloin tulisi hyödyntää näiden tieteenalojen teoria-ainesta ja tutkimustuloksia. Erilaiset näkökulmat antaisivat varmasti erilaisen kuvan tutkimuskohteesta ja eri tutkijoiden käytössä samatkin keinot johtaisivat hivenen erilaisiin painotuksiin.<sup>108</sup>

Jatkossa käsitellään aiheeseen liittyen lähemmin eräitä tutkimuksen kannalta keskeisiä talousteoreettisia kokonaisuuksia. Näitä ovat mm. kollektiivisen päätöksenteon ongelmia ja tuloksia erittelevä *public choice* -teoria<sup>109</sup> (James M. Buchanan) ja siihen osaltaan kytkeytyvä politiikan ekonomia, taloudellisen sääntelyn teoria (George J. Stigler), julkisen hallinnon piirteitä analysoivat byrokratian taloustiede (A. Downs ja W. Niskanen) ja näihin suuntauksiin liittyvät *rent seeking*<sup>110</sup> ja *regulatory capture* -teoriat<sup>111</sup>.

---

<sup>108</sup>Ks. eri tieteenalojen käyttämisestä mm. valaiseva keskustelu Buchanan & Musgrave (1999), s. 53-55, jossa kysyttiin tekijöiden kantaa tieteenalojen eriytymiseen (taloustiede, sosiologia, psykologia, filosofia) ja mahdolliseen tarpeeseen harjoittaa yhtenäisempää tutkimusta.

<sup>109</sup>Public choice -näkökulmasta ympäristöpolitiikan ja -oikeuden tutkimuksessa Yandle (1999). Myös Nurmi (1987), s. 82 ja Ahonen (2003), s. 71. Nurmen mukaan julkisen valinnan teorian ja tuon alan tutkimuksen voidaan katsoa asettavan uusia tutkimusongelmia yhteiskunnallisten ilmiöiden ja rakenteiden ymmärtämiseksi. Yleisesti määritellen sitä voidaan pitää taloustieteellisen välineistön käyttönä yhteiskunnan ilmiöiden ja rakenteiden analysointiin. Tutkimus käsittelee inhimillisen toiminnan kautta mm. poliittista päätöksentekoa ja sen rakenteita, julkisen sektorin toimintaa sekä normien toimivuutta.

<sup>110</sup>Englanninkieliselle *rent seeking* -termille ei ole vakiintunutta käännöstä. Suora käännös voisi olla "koron havittelu", jossa korolla taloustieteessä tarkoitetaan tuotantokustannukset ylittävää markkinahintaa. Begg & Fischer & Dornbusch (2003), s. 146-148. Niukan hyödykkeen joustamaton kysyntä luo "korkoa". Suomenkielisenä vastikkeena voitaisiin käyttää myös yleiskielisiä versioita kuten "lobbaus", "edun



Julkisen vallan käytettävissä olevia ohjauskeinoja ja ohjauksen strategioita on analysoitu sääntelyteoreettisissa (*regulation theory*) tutkimussuuntauksissa, jonka alaluokista käytetään nimiä normatiivinen regulaatioteoria (*normative theory of regulation* tai *theory of optimal regulation*) ja positiivinen regulaatioteoria (*positive theory of regulation*).<sup>112</sup> Normatiivisesti painottuneet teorit etsivät parhaita mahdollisia ohjauskeinoja. Positiivistisesti suuntautuneet teorit taas pyrkivät mm. selittämään keinojen tosiasiallista käyttöä ja pohtimaan kysymystä miksi käytetään nykyisiä keinoja eikä esimerkiksi teoreettisesti parhaita mahdollisia ohjauskeinoja.<sup>113</sup>

Eräät käytetyistä teorioista voidaan nähdä myös ideologisessa valossa julkisen vallan merkitystä ja asemaa horjuttavina näkökulmina. Tutkimuksessa ei oteta lähtökohdiksi markkinaliberalismin ideologisia painotuksia. Pikemminkin käytettävät teorit tuovat esiin sekä julkisen vallan instituutioiden että markkinoilla toimivien yksityisten instituutioiden välisiä yhteyksiä ja kummallekin ominaisia ongelmia ja ristiriitoja.<sup>114</sup> Esitettyjen teoreettisten ajatuskulkujen pitäminen puhtaasti ideologisina on myös virheellistä. Toki niillä kuten kaikilla teoreettisilla ajattelutavoilla voidaan pönkittää ideologisia näkemyksiä. Kuten jatkossa nähdään teorian avulla voidaan eritellä valtiontukea koskevaa oikeutta.<sup>115</sup>

### 1.5.1 Poliittinen prosessi ja yleinen, julkinen tai yksityinen etu

Tämän työn kannalta on tärkeää määritellä politiikassa ja oikeudellisissa käytännöissäänkin tavallinen ja merkittävä käsite tai sanapari ”yleinen etu”.<sup>116</sup> Tarkastelun kohteenahan on tässä julkista tukea koskeva lainsäädäntö, jonka julkilausuttuna tavoitteena on yleensä yleisen edun tavoittelu. Lisäksi tarkastellaan viranomaisen toimien oikeudellista sääntelyä yleisen edun tavoittelussa. Millainen yleisen edun käsite sisältyy julkista tukea koskevan oikeudellisen sääntelyn ja viranomaistoiminnan taakse ja kuinka se vaikuttaa lain soveltamiseen ja oikeudelliseen päätöksentekoon. Seuraavassa

---

kalastelu” tai ”tulon kalastelu”. Erottelu voiton tavoittelun ja edun kalastelun välillä voi olla vaikeaa. DiLorenzo (1988), s. 318. Termin määrittely mm. Sunstein (1990), s. 26. Kyseessä on yritys siirtää varallisuutta itselle vaikuttamalla poliittisiin päätöksiin vaihtoehtona pyrkimykselle luoda omaa varallisuutta esimerkiksi toimimalla markkinoilla tuottajana.

<sup>111</sup>Regulatory capture -termistä on käytetty suomenkielisenä vastikkeena sääntelyloukku-sanaa.

<sup>112</sup>Ks. esim. Posner (1992), s. 367.

<sup>113</sup>Ks. Määttä (1999b). Oikeustutkimuksessa näiden suuntausten arvo tulee esiin siinä, kuinka ajatuksia voidaan hyödyntää tarkasteltaessa oikeutta sellaisenaan ja oikeudellisissa käytännöissä eli lainsäädäntötyössä, lain soveltamisessa ja hallinnossa. Ensisilmäyksellä näyttää siltä, että näitä ajatuksia ei voi ohittaa. Sääntelyteoreettinen näkökulma on perusteltu pidettäessä arvossa yhteiskunnan toimintojen jakoa lainsäädäntö, hallinto ja tuomiovaltaan. Näiden tehtävien ja niitä toteuttavien instituutioiden välinen dynamiikka edellyttää roolien ymmärtämistä, niiden selkeyttä ja toimien yhteensovittamista niin, että toinen ei tee tyhjäksi toisen toimia. Jos tämä perinne katsotaan vanhentuneeksi, teoreettisen pohdinnan asema voi tulla esiin eräänlaisen oikeuttavan perusnormin kaltaisena vallanpitäjän toimia rajoittavana tekijänä.

<sup>114</sup>Ks. instituutioista tässä yhteydessä mm. Ahonen (2003), ss. 86-.

<sup>115</sup>Tukilainsäädäntöä tarkasteltaessa voi nähdä yhteyksiä new public management -ajattelun piirteisiin tukilainsäädännön asettamisissa melkoisissa vaatimuksissa esimerkiksi tukiviranomaisten toiminnalle tavoiteltaessa tehokkaita tukipäätöksiä. Päätösten informaatiovaatimukset ovat suuret ja valvonnan tulisi olla kattavaa. Samalla päätökset ovat usein vain hyvin rajoitetusti julkisia. NBM enemmän mm. Ahonen (2003), ss. 70- ja Ahonen (1999), s. 151.

<sup>116</sup>Yleisen edun käsite on suomalaisessa oikeusperinteessä vanha, sillä sen kuvaus löytyy jo klassisesta tuomarinohjeesta. Sen 13-kohdan mukaan “[y]hteisen kansan hyöty on paras laki; ja sentähden mikä havaitaan yhteiselle kansalle hyödylliseksi, se pidettäköön lakina, vaikka säädetyn lain sanat näyttäisivät toista käskevän.” Tuomarinohjeen lienee kirjoittanut Olaus Petri 1500-luvun loppupuolella. Myöhemmin Kaarle Makkonen näyttää pitävän yhteisen kansan hyötyä yksilön oikeusturvan takeena oikeudenkäynnissä. Makkonen (1998), s. 133.

tarkastellaan erilaisia mahdollisuuksia yleisen edun käsitteen ymmärtämiseksi sen toimiessa lainsäätäjän argumentaatioissa legitimointikeinona ja toisaalta oikeudellisena käsitteenä viranomaisten ratkaisutoiminnassa.

Huomautettakoon tässä yhteydessä, että yleisestä edusta eroava julkisen edun käsite esiintyy paikoitellen oikeudellisessa kielenkäytössä. Käsite julkinen etu liitetään yleensä palveluihin ja puhutaan julkisen vallan yksityisille tarjoamista eduista tai hyvinvointipalveluista.<sup>117</sup> Tämä näkökulma ei kuitenkaan ole tutkimuksessa keskeinen, vaikka elinkeinotuki onkin yritysten näkökulmasta julkinen etu, jota ne voivat hakea. Joitakin yhteisiä piirteitä julkisten palvelujen tarjoamisen synnyttämien kysymysten kanssa kuitenkin on. Näitä ovat esimerkiksi kysymys hakijan oikeudesta tukeen ja tukiviranomaisen päätösharkinta.

Yleisestä edusta puhuttaessa voidaan ajatella sen tarkoittavan käytännöllisesti esimerkiksi ympäristön puhtautta ja luonnonsuojelua, turvallisuutta, yleistä järjestystä, koulutuksen ja terveydenhoidon toimivuutta, turvallisuutta ja maanpuolustusta jne. Ne toteuttavat kaikkien etuja. Nämäkin tavoitteet tai toimet voidaan käytännössä toteuttaa monella tavalla, jolloin yleinen etu voi vaarantua. Asettamatta tavoitetta sinänsä kyseenalaiseksi on voitava analysoida ja tarvittaessa arvostella toteutettuja toimia yleisen edun kannalta.

Teoreettisesta näkökulmasta katsoen Hannu Tapani Klami on käyttänyt yleisen edun määrittelyssä yksinkertaisia peliteoreettisia käsitteitä nollasummapeli ja ei-nollasummapeli.<sup>118</sup> Jos kyseessä on ei-nollasummapeli, osapuolten välillä vallitsee tietty etujen yhteys sillä heidän yhteenlaskettu varallisuutensa voi lisääntyä yhteistoiminnan avulla. Sen sijaan nollasummapelissä osapuolten hallussa olevaa varallisuutta jaetaan uudelleen ilman vapaaehtoisuutta eikä varallisuuden arvo nouse.<sup>119</sup> Klami pitää esimerkiksi ympäristön laadun oikeudellista sääntelyä ei-nollasummapelin kaltaisena tilanteena, jossa kokonaisuus tulisi asettaa yksityisen edun edelle. Etu- ja haittavertailuissa tulisi irtautua yksilön rahallisesti mitattavien oikeuksien laskemisesta ja ottaa päätöksissä paremmin huomioon pitkän tähtäimen kokonaisuus. Yleinen etu olisi siis ei-nollasummapelissä saavutettavan kokonaisvarallisuuden kasvun tavoittelua. Käytännöllisesti ajatellen nollasummapeleissä yleinen etu näyttäisi taas edellyttävän, että varallisuutta ei voi siirtää muutoin kuin vapaaehtoisen kaupan tai vaihdon avulla eikä esimerkiksi vallan vai voiman avulla.

Tässä yhteydessä on kuitenkin muistettava, että ei-nollasummapelissäkin voi esiintyä voittajia ja häviäjiä kokonaisvarallisuuden kasvaessa, jos varallisuuden jakautuminen muuttuu.<sup>120</sup> Häviäjien kohtelu voi olla merkittävää arvioitaessa syntykö lainkaan kokonaisedun parantamiseen tähtäävää yhteistyötä tai yhteisymmärrystä. Jos syntynyt

---

<sup>117</sup>Mäenpää (2000), s. 29-30.

<sup>118</sup>Klami (1985), s. 16-17.

<sup>119</sup>Nollasummapelien kaltaisia varallisuuden uudelleenjakotilanteita analysoi esimerkiksi *rent seeking* -tutkimussuuntaus. Sen ideana on tarkastella tilanteita, joissa erilaiset intressitahot sijoittavat resursseja vaikuttaakseen julkiseen päätöksentekoon saadakseen tätä kautta itselleen taloudellisia etuja yhteiskunnan tai markkinoiden muilta osapuolilta. Tällainen panostaminen omien etujen ajamiseen ja varallisuuden siirtoihin katsotaan yleensä kokonaisuuden kannalta haitalliseksi toiminnaksi, koska käytetyt resurssit eivät tuota mitään uutta ja varallisuuden siirron aiheuttama hyöty on kyseenalainen. *Rent seeking* -teoriasta tukien yhteydessä mm. Ilmakunnas (1994), s. 476-478. Ks. myös Benson (1984), 388-393, McChesney (1991), s. 74-76.

<sup>120</sup>Muutoksien arvioinnissa joskus käytetyn Kaldor-Hicks -kriteerin mukaan esimerkiksi muutos voitaisiin katsoa edulliseksi ja tavoittelemisenarvoiseksi, jos siitä hyötyneet voisivat korvata muille aiheutuneen haitan ja päästä silti aikaisempaa parempaan tilanteeseen. Korvausta ei yleensä oleteta välttämättä suoritettavan. Jos korvaus maksetaan kyseessä lieenee normaali pareto-parannus, jossa kaikki saavuttavat entisen tai paremman hyvinvoinnin. Ks. esim. Miceli (1997), s. 5-6 ja Kanninen & Määttä & Timonen (1996), s. 13.

eturistiriita ratkaistaan oikeudessa, kyse ei tietenkään ole yhteistyöstä vaan pakon edessä taipumisesta. Jos häviöjää jää vaille hyvitystä, voidaan epäillä onko saavutettu ratkaisu kuitenkin pysyvä, vaikka resurssit tulisivatkin käytettyä tehokkaalla tavalla. Häviöjää saattaa nimittäin pyrkiä muuttamaan ratkaisua myöhemmin esimerkiksi poliittisin keinoin. Näyttäisi siis siltä, että ei-nollasummapelit tulisi pelata ja ratkaista poliittisessa päätöksenteossa niin, että kenenkään hyvinvointi ei huonone saavutetun hyödyn epätasaisen jakautumisen vuoksi.

Hyvinvoinnin taloustiede (*welfare economics*) on pyrkinyt kehittämään työkaluja ja menetelmiä arvioida vaihtoehtoisia tapoja järjestää yhteiskunnallinen toiminta hyvinvoinnin kasvattamiseksi.<sup>121</sup> Vaihtoehtojen vertailupohjana käytetään taloudellista tehokkuutta eli mahdollisuuksia maksimoida yhteiskunnan hyvinvointi käyttämällä olemassa olevat taloudelliset resurssit mahdollisimman tehokkaasti hyväksi. Arvioinnin väline on arvoarvostelma paretotehokkuus, joka tarkoittaa tilannetta, jossa kenenkään asemaa ei ole mahdollista parantaa heikentämättä jonkun toisen asemaa.<sup>122</sup> Yhteiskunnan kannalta paretotehokkuuden sanotaan kuitenkin olevan riittämätön, sillä sen avulla ei voida ottaa kantaa tulonjaon eli hyvinvoinnin jakautumisen erilaisiin vaihtoehtoihin ja niiden oikeudenmukaisuuteen.<sup>123</sup> Kuitenkin juuri tämä kysymys vaikuttaa yhteiskunnan toimivuuden kannalta keskeiseltä.

Hyvinvoinnin taloustieteen kannalta vastakkainen näkökulma julkisen vallan toimien selittämiseen on kollektiivisen päätöksenteon tai julkisen valinnan teoria (*public choice*), jossa tarkastellaan kuinka poliittinen päätöksenteko vaikuttaa siihen mitkä mahdolliset resurssien allokaatiot valitaan. Käytännössä näyttää välttämättömältä, että tavoitteiltaan normatiivista hyvinvointiteoriaa avataan ottamaan huomioon poliittinen päätöksenteko sekä yhteiskunnan ja ihmisten tavoitteiden ja arvostusten moniulotteisuus, joka voi näkyä mm. eri asioita koskevien preferenssien sekoittumisena (*non-separability of preferences*).<sup>124</sup>

---

<sup>121</sup>Hyvinvoinnin taloustieteen yleisesitys mm. Rosen (1995), s. 38-58. Hyvinvoinnin taloustieteessä pyritään perusteorian avulla yleensä erottelemaan sellaisia tilanteita, joissa julkisen vallan toiminnalla voidaan kasvattaa hyvinvointia siitä mihin markkinoiden toiminta muuten johtaisi tai on johtanut. Vertailukohtana käytetään ideaalimarkkinoita, jotka johtavat korkeimpaan mahdolliseen hyvinvointiin tiettyjen preferenssien ja tuotantotapojen vallitessa. Yksilöiden preferensseistä määräytyvä sosiaalinen hyvinvointifunktio (*social welfare function*) kertoo, millä resurssien jakautumisvaihtoehdoilla hyvinvointi on korkeimmalla tasollaan. Sosiaalisen hyvinvointi- tai hyötyfunktion mahdollisuus on kuitenkin kiistetty. Sosiaalisen hyvinvoinnin maksimointia voidaan tavoitella Kaldor-Hicks -kriteerin avulla. Silloin ei kuitenkaan oteta huomioon sosiaalisen yhteisymmärryksen merkitystä hyvinvoinnin arvioinnissa ja kehittämisessä. Miceli (1997), s. 6.

<sup>122</sup>Tarkemmin paretotehokkuudesta ja sen ehdoista mm. Buchanan (1962) ja Tuomala (1997), ss. 21-. Sen käyttökelpoisuudesta antaa hyvin synkän kuvan Tullock (1999). Hänen mielestään paretotehokkuuden käyttö on mahdotonta, koska ihmisten preferenssien suuruutta ei voida arvioida eikä siis myöskään sitä lisäkö joku muutos sosiaalista hyvinvointia vai ei. *Status quo* sen sijaan on paretotehokas tila (ainakin siihen saakka kunnes sen olemassaolon perusteena olevat seikat muuttuvat). Myös mahdollisten kompensatioiden täsmällinen suorittaminen olisi mahdotonta.

<sup>123</sup>Miceli (1997), s. 4-6. Jos hyvinvointia tarkastellaan yhteisön jäsenten hyvinvoinnin muodostaman hyvinvointimahdollisuuksien käyrän avulla (*utility possibility frontier*), voidaan arvioida tilanteen muutoksia ja arvioida niiden tuomia etuja. Sen sijaan eri vaihtoehtoja ei voida vertailla keskenään.

<sup>124</sup>Esim. Besley & Coate (2003), s. 264, 266. Preferenssien sekoittuminen johtaa siihen, että julkisen vallan toimien tehokkuuden arvioinnissa tulee ottaa huomioon vaikutukset muualla yhteiskunnassa eli käsillä olevan tarkastelukohteen ulkopuolella (vrt. ulkoisvaikutus). Besley ja Coate käyttävät tästä esimerkkinä hypoteettista tilannetta, jossa pohditaan mahdollisuutta avata verovarain rahoitettu julkinen terveyspalvelujen tuotanto myös yksityisille palveluntarjoajille, jotta suurituloiset voivat saada halutessaan parempia palveluja (*top up*). Muutoksen seurauksena voidaan odottaa pienituloisten aseman heikkenevän, jos julkisen terveydenhuollon kysyntä ja sen rahoituksen hyväksyttävyys vähenee suurituloisten keskuudessa ja myös poliittisessa päätöksenteossa. Aikaisemmin pienituloisia suosinut palvelutuotanto hiipuu ja

### *Poliittisen päätöksenteon tyyli ja tulokset*

Kun yleisen edun toteutumista poliittisessa päätöksenteossa on tarkasteltu teoreettisesti, ongelmaksi on katsottu se, että yksilöiden mieltymyksistä (preferenssejä) ei voi muodostaa yhteistä tavoitetta tai sitä toteuttavaa päätöstä, sillä ei ole olemassa hyväksyttävissä olevaa tapaa saada aikaan pysyviä ja tehokkaita päätöksiä.<sup>125</sup> Tämä ajatus kulkee joskus mm. Arrow'n mahdollomuusteorian nimellä. Jos tämä ajatus hyväksyttäisiin, se antaisi kollektiivisesta päätöksenteosta eli politiikasta ja sen tuloksista hyvin synkän kuvan. Päätökset olisivat satunnaisia ja vaihtuvia. Käytännössä teorian esittämä ongelmallinen tilanne voi olla poikkeustapaus.<sup>126</sup>

Aiemmin käsiteltyjen ei-nollasummapelien tapaan yleisenä etuna voitaisiin pitää yhteistä etua, joka täsmentyy esimerkiksi neuvottelu- ja sopimustilanteissa. Tätä kutsutaan joskus myös vaihdon tehokkuudeksi.<sup>127</sup> Jos valtiota pidetään yhteiskuntasopimuksen luomana suhteena tai sopimusyhteiskuntana, yleinen etu voisi olla sopimuskumppanien eli kansalaisten yhteinen etu (esimerkiksi kokonaishyvinvoinnin maksimointi *aggregate welfare*). Yleinen etu siis vaatisi julkista valtaa kasvattamaan jaettavana olevaan varallisuutta ("kakkua"), jotta kaikkien saamat osuudet kasvaisivat. Kaikkien hyvinvoinnin tulisi myös todellisuudessa parantua, jotta kyse ei olisi vain etupolitiikan oikeuttamisesta.<sup>128</sup>

Ajatus neuvotteluin (*bargaining*) aikaansaadusta sosiaalista hyvinvointia kasvattavasta päätöksestä johtaa Coasen teoreeman yhteiskunnalliseen sovellutukseen kollektiivisessa päätöksenteossa.<sup>129</sup> Francesco Parisi on tarkastellut neuvotteluja poliittisen päätöksenteon tapana (*coasian political bargaining*).<sup>130</sup> Hän esittää, että teoriassa ideaalisesti toimiva poliittinen neuvotteluprosessi johtaa aina pysyvään ja sosiaalisen hyvinvoinnin kannalta parhaaseen mahdolliseen tulokseen.<sup>131</sup> Edellytyksenä on, että neuvottelussa voidaan

---

suurituloiset hyötyvät muutoksesta, sillä he maksavat nyt vain omasta terveydenhuollostaan eivätkä enää yhteisestä terveydenhuollosta. Yksi politiikan muutos voi siis vaikuttaa yllättäen myös muihin yhteiskunnallisiin rakenteisiin ilman, että siitä on tehty poliittista päätöstä.

<sup>125</sup>Arrow (1963). Yleisesitys mm. Heal (1973), s. 29-34. Hyväksyttävän sosiaalisen päätöksenteon kriteereitä, jotka siis eivät voi täytyä yhtä aikaa, ovat i) ihmisten preferenssien johdonmukaisuus (tarkemmin transitiivisuus), ii) sosiaalisten ja yksilön preferenssien yhdenmukaisuus, iii) sosiaalisten ratkaisujen riippumattomuus toisista ratkaisuista, iv) preferenssien tasa-arvoisuus ja v) yksilön preferensseistä muodostettu sosiaalinen päätös on johdonmukainen kaikkien vaihtoehtojen välillä. Sosiaalisen päätöksen tekemisen tavan tulisi täyttää nämä ehdot.

<sup>126</sup>Heal (1973), s. 59

<sup>127</sup>Vaihdon tehokkuudesta selkeästi mm. Tuomala (1997), s. 22-25.

<sup>128</sup>Tässä yhteydessä on luonnollisesti suhtauduttava kriittisesti vaatimuksiin omien etujen kasvattamisesta muiden kustannuksella yleiseen etuun vedoten. Sellainen ajatus on havaittavissa esimerkiksi verotuksen alentamisvaatimuksissa. Omalle kohdalle tulevia välittömiä etuja perustellaan kaikille mahdollisesti myöhemmin koituvilla eduilla.

<sup>129</sup>Neuvotteluilla ei tässä tarkoiteta argumentaatiota sellaisessa mielessä, kuin se voidaan ymmärtää esimerkiksi Jürgen Habermasin ajattelussa eli rationaalisena keskusteluna, jossa vahvin argumentti voittaa. Neuvotteluksi ymmärretään tässä vapaaehtoisen vaihdon valmistelu (*bargaining*). Sen onnistuessa osapuolten hyvinvointi kasvaa. Argumentaatioissa pyritään muuttamaan toisen preferenssejä, kun taas neuvottelussa preferensseistä muodostuu yhteinen tavoite tai ratkaisu (Kyllönen (2002)). Tässä yhteydessä ei ryhdytä vertailemaan argumentaation tai neuvottelun eroja tai arvioimaan niiden paremmuutta sosiaalisen päätöksenteon muotona. Argumentaatiota on kylläkin yleensä pidetty hyvän oikeudellisen päätöksenteon muotona, vaikka oikeudellisen päätöksenteko pohjautuu instituution valta-asemaan. Neuvotteluja pidetään ihmisten vapaaehtoisen päätöksenteon välineenä.

<sup>130</sup>Parisi (2003), s. 1-36.

<sup>131</sup>Parisi (2003), s. 7 ja 12. Poliittinen coasen teoreema on analoginen vastine traditionaaliselle coasen teoreemalle, jonka mukaan transaktiokustannuksettomassa maailmassa resurssit kohdentuvat tehokkaasti niiden alkuperäisestä jaosta huolimatta osapuolten välisten neuvottelujen avulla. Coasen teoreeman kiteytymisestä tutkimuksessa ks. em. Parisin artikkelin alaviite no. 30. Alkuperäinen artikkeli oli R. H. Coase

käyttää erilaisia hyvityksiä ja niistä pidetään kiinni. Ideaali neuvottelutilanne toteutuisi täydellisen tiedon vallitessa ilman transaktiokustannuksia ja suoraan äänestäjien välillä.

Parisi tuo esiin tekijöitä, jotka tekevät käytännön realistisesta poliittisesta neuvotteluympäristöstä vähemmän ideaalin.<sup>132</sup> Näitä ovat päätösvaihtoehtojen binaarisuus eli usein vaihtoehtoja voi olla vain kaksi (esim. rakennetaanko sähkönsiirtokaapeli Venäjältä Suomeen vai ei), jolloin ei voida olla varmoja, että neuvotteluissa toteutettu vaihto tuo etuja. Toiseksi käytännössä poliittiset neuvottelut sisältävät aina transaktiokustannuksia (joita voi tuki vähentää esimerkiksi päätösten ”paketoimisella”). Kolmanneksi neuvotteluissa voi esiintyä strategista toimintaa kuten vapaamatkustajia, jotka toivovat muiden hoitavan neuvottelut eikä niihin haluta osallistua ja paljastaa omia preferenssejä. Neljänneksi edustuksellisessa päätöksenteossa äänestäjien mieltymykset eivät välttämättä tule esiin (*agency problem*).

Tukiohjelmiin sovellettuna poliittisen Coasen teoreeman soveltaminen tuo esiin tukiohjelmien funktioita ja toisaalta antaa suuntaa viranomaisten tehtävien oikeaan painotukseen. Tukiohjelma voi toimia poliittisissa neuvotteluissa pelinappulana (*side payment*), jolla vähennetään päätösten binaarisuutta eli joko tai luonnetta ja päästä näin lähemmäs kestävää poliittista ratkaisua. Viranomaisten tehtäväksi jäisi neuvottelutuloksen pysyvyyden varmistaminen. Tämä voisi käytännössä tarkoittaa sitä, että tuet tulee jakaa kuten on sovittu (tulonsiirtona) asettamatta tukiohjelman toteutuksen taloudellisesta tehokkuudesta etusijalle. Pitämällä kiinni tehdystä neuvottelutuloksesta edesautettaisiin jatkossakin tavoitteiden asettamista ja optimaalisten tavoitteiden toteutumista poliittisessa päätöksenteossa.

Suomalaisessa lainvalmistelussa yleinen etu on sisältynyt valtioneuvoston ja lainsäätäjän ajaman yhteiskuntapolitiikan tavoitteisiin ja yleinen etu on toiminut myös suunnittelun välineenä.<sup>133</sup> Usein markkinoiden virheiden korjaamisella tavoitellaan myös yleistä etua eli tässä tapauksessa taloudellisen hyvinvoinnin kasvua.<sup>134</sup> Joissain tapauksissa yleisen edun-käsitettä voidaan tuki käyttää väärinkin poliittisessa tai oikeudellisessa kielenkäytössä. Onhan luonnollista, että harjoitetun politiikan ja lainsäädännön muutoksia voidaan edustuksellisessa enemmistöpäätöksenteossa perustella yleensä ainoastaan yleisen edun vaatimuksella.

Lainsäädännön ohella myös viranomaisten toimintaa perustellaan usein yleisellä edulla.<sup>135</sup> Viranomaisilla on yleinen velvollisuus turvata ja toteuttaa yleistä etua. Näin toimiessaan viranomainen yleensä omasta aloitteestaan asettaa yksityisille rajoitteita, jotta jokin yhteiskunnan toimivuuden kannalta tärkeä tavoite toteutuisi tai haitallinen mahdollisuus ei toteutuisi. Viranomaisella tulee kuitenkin olla laissa säädetty toimivalta rajoitusten asettamiseen.

Suomen lainsäädännössä yleinen etu on usein mainittu viranomaisten päätöksissä huomioon otettavaksi erityiseksi seikaksi. ”Yleinen etu” sanapari on kirjattu lakiin mm.

---

(1960): The Problem of Social Cost. The Journal of Law & Economics, Vol. 3 Issue 2 1960, s. 1-44. Siinä Coase tarkastelee vaihtoehtoisia tapoja puuttua negatiivisten ulkoisvaikutusten aiheuttamiin ongelmiin ja pitää tärkeänä julkisen vallan toimenpiteiden yhteiskunnallisten kokonaisvaikutusten analysointia.

<sup>132</sup>Parisi (2003), s. 23-27.

<sup>133</sup>Ks. mm. Kivivuori (1984), s. 2.

<sup>134</sup>Kuitenkin esimerkiksi sääntelyn vaikutuksia 1960-luvulla Yhdysvalloissa selvittäneiden tutkimusten yhteenvedona esitettiin ns. *regulatory capture* -teoria, joka väittää, että sääntely ei välttämättä johda odotettuun tulokseen, koska sääntelijä toteuttaa lähinnä sääntelyn kohteen etuja ja unohtaa yleisen edun ajamisen. Esimerkiksi markkinoiden sääntelyn tuloksena on siis yllättäen kilpailevien markkinoiden keskittyminen ja monopolien vahvistuminen tai säilyminen. Ks. Peltzman (1989), s. 4.

<sup>135</sup>Mäenpää (2000), s. 45. Hollo (2004), s. 351. Ympäristökeskus harjoittaa yleisen edun valvontaa antaessaan lausuntoja lupa-asioiden käsittelyssä hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia varten.

yhdistyslain (503/1989) 43 §:n säännöksessä yhdistyksen lakkauttamisesta, arvopaperimarkkinalain (495/1989) 4a:4 §:ssä selvitysyhteisön säännöistä, lukuisissa rikoslain säännöksissä (mm. säännöksissä syytteen nostamisesta eri rikosten kohdalla), ympäristönkäyttöä koskevassa sääntelyssä (esim. luonnonsuojelulain 52 §:n 2 momentin säännöksessä valtion lunastusoikeudesta) ja mm. vesilain (246/1961) 1:29, 2:27 ja 9:12 §:issä. Näille säännöksille näyttää olevan yhteistä, että yleisen edun tavoittelu sallii viranomaisten tehdä toimia, joiden oikeudelliset edellytykset jäisivät toteutumatta.<sup>136</sup> Oikeudellisena käsitteenä yleinen etu olisi siis hahmotettavissa erityistapauksissa julkisen vallan viranomaisten harkintavaltaa tai ehkä jopa toimivaltaa laajentavaksi välineeksi.

Oikeudellisessa kirjallisuudessa yleistä etua ovat käsitelleet filosofisella otteella esimerkiksi Otto Brusiin ja myöhemmin mm. Veli M. Autio ja Juha Pekka Rentto.<sup>137</sup> Yleistä etua tai yhteistä hyvää on etsitty mm. kreikkalaisten filosofien ja erityisesti Aristoteleen ajatuksista lisättynä mm. Tuomas Akvinolaisen maininnoilla. Näissä teksteissä yleistä etua on tarkasteltu suhteessa yksityiseen etuun pohtien onko yleinen etu yksityisten etujen summa vai jotain muuta tai onko kokonaisuus jotain muuta kuin osiensa summa. Vastaava näkökulma tulee esiin hyvinvoinnin taloustieteessä pohdittaessa voidaanko yhteiskunnan hyvinvointifunktio muodostaa yksilöiden hyvinvointifunktioista.

Veli Matti Autio tulkitsee aristotelista yhteistä hyvää Tuomas Akvinolaisen mukaan ja sanoo, että yhteishyvä sisältyy yksityisiin hyviin ja yksityinen hyvä ja yhteinen hyvä leikkaavat toisiaan. Hän pohtii lisäksi yhteishyvän toteutumista hyvän ihmisen toiminnassa.

“Kun ihmisen luontoon kuuluu täydellistyminen, niin hyvä ihminen toteuttaa tämän päämäärän luonnostaan. Niinpä yhteishyvä on ainoastaan yksityisen hyvän instanssi hyvän ihmisen elämässä, sillä hyvä ihminen toteuttaa elämäänsä yhteistä hyvää toteuttaessaan yksityistä hyvänsä. Yhteinen hyvä siis sisältyy hyvän ihmisen elämään, mutta yksittäinen ihminen ei voi toteuttaa kaikkea yhteistä hyvää, joten yksilön hyvä elämä ainoastaan leikkaa yhteistä hyvää.”<sup>138</sup>

Tämä esitystapa sisältää merkittäviä yhdenmukaisuuksia Adam Smithin ajatuksista lähtevän länsimaisen talousteoreettisen ajattelun kanssa, jonka mukaan yhteinen etu edellyttää yksityisten kansalaisten toimivan oman etunsa mukaan ollessaan taloudellisessa vuorovaikutuksessa toisten kanssa. Yleisen edun toteutuminen ei edellytä sitä, että sen puolesta joudutaan säännönmukaisesti uhrautumaan. Yksityisen eduntavoittelun rajoitteena toimivat Adam Smithin ajattelussa moraaliperiaatteet. Eduntavoittelun luonnollisia yhteiskunnan ja ihmisen toiminnasta seuraavia rajoitteita voidaan löytää modernin institutionaalisen taloustieteen tai vaikkapa peliteorian tapaan tavanomaisesta kollektiivisesta toiminnasta, johon sisältyvät toistetut pelit, maine, sopimukset, poliittinen päätöksenteko, epätäydellinen informaatio ja transaktiokustannukset jne. Eduntavoittelu ei siis määritelmällisesti sisällä taloudellista “riistoa” sen paremmin kuin sopimuskumppanin pettämistä tai harhauttamistakaan, vaikka sellaista yhteiskunnassa tapahtuukin.

Yleisen edun käsite on ollut oikeustieteen harrastajien käytössä pitkään, sillä se löytyy jo “tuomarin ohjeista”. Kohdassa 13 mainitaan, että [Y]hteisen kansan hyöty on paras laki; ja sentähden mikä havaitaan yhteiselle kansalle hyödylliseksi, se pidettäköön lakina vaikka säädetyin lain sanat näyttäisivät toisin käskävän”. Yhteisen kansan hyöty lienee

---

<sup>136</sup>Konstari (1979), s. 146-147, yleisen edun käytöstä viranomaisen harkinnassa punnintatilanteissa.

<sup>137</sup>Brusiin (1938), Rentto (1995) ja Autio (1996). Yleistä ympäristöetua käsittelee Hollo (2004), s. 61-62.

<sup>138</sup>Autio (1996), s. 317.

jotain muuta kuin valtion etu. Otto Brusiin tarkastelee laajasti yhteisön etua tuomarin harkinnan yhteydessä.<sup>139</sup> Hän pitää yhteisön etua oikeuden aatteena ja erottaa sen mm. valtion edusta.<sup>140</sup> Brusiin näyttää siis pitävän oikeuden tehtävänä yhteisön edun tavoittelua. Hänen mukaansa oikeellisuuden ja yhteisön edun ajatukset vaikuttavat ”stabilisoivasti yhteiskunnallisiin valtasuhteisiin, ja siten helpottavat rauhallista elimellistä kehitystä”.<sup>141</sup>

Joskus on esitetty, että yleisen edun huomioon ottaminen antaisi viranomaiselle mahdollisuuden vapaaseen tai tarkoituksenmukaisuusharkintaan.<sup>142</sup> Näissäkään yhteyksissä yleistä etua ei ole selkeästi määritelty. Ympäristön- ja luonnonsuojelua koskevissa säännöksissä esiintyvän yleisen edun tai yleisen intressin on joskus kuvattu tarkoittavan esimerkiksi yhteiskunnallisesti merkittäviä toimintoja tai niiden edellytyksiä ja arvoja, päämääriä ja tavoitteita.<sup>143</sup>

Yleisen edun asema ja määrittely edellyttää, että ainakin jossain määrin tunnistetaan näkemys valtiosta tai julkisesta vallasta kansalaisten yhteisenä instituutiona, jonka tarkoituksena on toimia kansalaisten yhteisen edun toteuttamisen puolesta. Toisena ja vastakkaisena valtiokäsityksenä voi pitää käsitystä, jonka mukaan valtio olisi kansalaisten käytössä oleva instrumentti omien etujensa ajamisessa. Ajatus tuntuu houkuttelevalta mutta on muistettava, että mahdollisuudet tai halu omien etujen ajamiseen voivat olla systemaattisesti erilaiset.<sup>144</sup> Valtio olisi silloin pahimmillaan vahvojen intressiryhmien tai ”eliitin” käyttämä instrumentti taloudellisten ja muiden etujen varmistamista varten (eliitin asema olisi verrattavissa yrityksen omistajan asemaan).<sup>145</sup>

Joka tapauksessa yleinen etu voi olla ristiriidassa yksityisen edun kanssa määriteltiin yleinen etu sitten millä tavalla tahansa. Oikeudellisissa käytännöissä tulee silloin pohtia oikeaa toimintatapaa ristiriidan ratkaisemiseksi. Yleisen edun toteuttaminen ristiriitatilanteessa vaatii aina lopulta julkisen vallan käyttöä, jos häviäjä ei suostu vapaaehtoisesti etujensa kaventamiseen tai asemansa heikentymiseen. Tässä tutkimuksessa yleisen edun toteuttamisena pidetään pyrkimystä ratkaista kollektiivisessa päätöksenteossa yhteiskunnallinen ongelma parhaalla mahdollisella tavalla ottaen huomioon koko yhteiskunnan tarpeet. Yleinen etu toteutuu, kun ratkaisun perusteena

---

<sup>139</sup>Brusiin (1938), s. 230-

<sup>140</sup>Brusiin (1938), s. 242-243.

<sup>141</sup>Brusiin (1938), s. 244. Brusiin pitää oikeellisuuden ja yhteisön edun teorioita tärkeinä riippumatta siitä onko niillä tieteellistä arvoa.

<sup>142</sup>Majamaa (1981), s. 185-6. Vrt. suojaperiaatteeseen perustuvista harkinnanvaraisista lupamääräyksistä ympäristönsuojeluoikeudessa Hollo (2001), s. 326.

<sup>143</sup>Yleisestä edusta ympäristöoikeudessa mm. Kuusiniemi (1992), s. 165-6. Immissiokielto asettaa kiinteistön käytölle rajoituksia yleisen edun suojaamiseksi. Ks. myös vapaa harkinta yleisen (julkisen) edun varjelemiseksi. Merikoski (1968), s. 240.

<sup>144</sup>Vaikutusmahdollisuuksien eroja ja erottavia tekijöitä on tarkastellut teoreettisesti Olson (1971). Intressiryhmän vaikutusvalta ja vaikutusmahdollisuudet riippuvat Olsonin mukaan siitä, millaisia etuja yhteenliittyminen voi tuoda yhteisön jäsenille suhteessa osallistumisen kustannuksiin. Yhteiskunnallisessa päätöksenteossa tämä suosii pieniä ja tiiviitä ryhmiä.

<sup>145</sup>Grossman (2000), s. 3-5. Artikkelissaan Grossman tarkastelee kysymystä tulisiko valtiota pitää ensi sijassa kansalaisten palvelijana (*agent of it's citizens*) vai eliitin vallankäytön välineenä (*proprietary state*) ja voiko yleistä etua palveleva valtiokäsitys toimia mm. talouspolitiikan tutkimuksen lähtökohtana. Grossmanin mukaan voidaan ajatella, että tietyissä olosuhteissa myös eliitin hallitsema valtio voi toimia yleisen edun mukaan ilman, että sen omaa etua ajava politiikka korostuisi. Grossman pitää itse asiassa sitä todennäköisenä, jos i) muiden ryhmien tyytymättömyys voi nostaa toisen kilpailevan eliitin valtaan (vaalein, vallankumouksella tai oikeudellisin keinoin), ii) noudatettava politiikka on tosiasiaassa pitkäjänteistä ja luotettavaa (*credibility*) ja iii) eliitin jäsenten olemassa olo ei ole uhattu vallanvaihdon sattuessa (*survival*), s. 6-8. Näin valitulla filosofisella lähtökohdalla ei välttämättä ole pitkälle meneviä eroja tarkasteltaessa valintoja, jos yhteiskunnan instituutioiden toiminta on järjestetty sopivalla tavalla.

käytetään parasta käytettävissä olevaa yhteiskunnallista tietoa ja ratkaisua ei toteuteta pakkokeinoin siten, että mahdolliset häviäjät jäävät vaille kompensatiota. Kussakin käsillä olevassa ratkaisutilanteessa yleinen etu määräytyy eri tavalla parhaan käytettävissä olevan yhteiskunnallisen tiedon avulla. Tämän näkemyksen mukaan yleinen etu ei ole ensi sijassa oikeudellinen käsite mikä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö sitä voisi tai tulisi ottaa huomioon oikeudellisissa käytännöissä eli lainsäädännössä, ratkaisutoiminnassa tai oikeustieteessä.

### 1.5.2 Sääntelyteoreettinen näkökulma tavoitteelliseen oikeuteen

Tutkimuksessa tarkastellaan tavoitteellista oikeutta. Tällainen oikeus sisältää poikkeuksetta jonkin yhteiskunnallisen tavoitteen ja sen toteuttamiseksi valitun keinon. Tavoite voidaan ilmaista suoraan laissa tai epäsuoraan sen valmistelun yhteydessä. Keinosta säädetään yleensä suoraan laissa. Tosin keinojen hienosäätöön vaikuttavat usein myös viranomaisten ratkaisut. Tavoitteellisen lainsäädännön peruskysymykset ovat yksinkertaisesti ongelmat, jotka aiheutuvat tavoitteiden asettamisesta ja keinojen valinnasta ja toteutuksesta. Yleensä tavoitteiden asettaminen ja keinojen käyttö edellyttää puuttumista jonkun tahon taloudelliseen asemaan. Tavoitteiden määrittelyssä ongelmia aiheuttavat mahdolliset tiedolliset puutteet paitsi ongelman luonteesta niin myös keinojen vaikuttavuudesta. Tämän vuoksi voi olla epäselvää kenen tavoitteita säädetty laki pyrkii toteuttamaan. Sama ongelma sisältyy keinojen valintaan ja toteutukseen.

Euroopan yhteisön lainsäädännön valossa julkista tukea ja erityisesti valtiontukea koskeva sääntely on selkeästi tavoitteellista. EU-oikeuden sisältämä valtiontuen periaatteellinen kielto pyrkii estämään julkisten varojen käytön sisämarkkinoiden toimintaa vääristävällä tavalla. Tarkoituksena on näin kasvattaa toimivien markkinoiden avulla saatavia taloudellisia hyötyjä. Valtiontuki on yleensä helpommin sallittua silloin, kun se on määrältään vähäistä tai korjaa markkinoiden virheitä.<sup>146</sup> Markkinahäiriöitä korjaavia säännöksiä voidaan kutsua myös tehokkuusnormeiksi.<sup>147</sup> Tässä yhteydessä on huomionarvoista kuinka markkinoiden virheiden, tehokkuuden ja yleisen edun käsitteet kietoutuvat yhteen. Kansallisestakin näkökulmasta julkista tukea koskeva lainsäädäntö on tavoitteellista pyrkiessään edistämään haluttua toimintaa. Sen sijaan tukilainsäädäntöön liittyvät toimivalta- ja organisaationormit eivät ole suoraan tavoitteellisia siinä merkityksessä, että niiden avulla pyritäisiin vaikuttamaan johonkin yhteiskunnalliseen epäkohtaan.

Tässä yhteydessä on tarpeen tarkastella hieman laajemmin ja teoreettisesti tavoitteelliseen oikeuteen liittyviä erityiskysymyksiä. Tavoitteellisen oikeuden piiriteitä kuvaa mm. regulaatioteoria tai sääntelyteoria, jolla tarkoitetaan Määtän mukaan yleensä

---

<sup>146</sup>Evans (1997), s. 80. Käytännössä markkinoiden virheisiin painottuva perustelu tukien kansalliselle käytölle voi olla kestävä perustelu perustamissopimuksen artiklan 87(1) valossa, sillä siinä kielletään markkinoiden vääristäminen valtiontuen avulla. Markkinoiden rakenteen korjaaminen on komission kaikkia toimialoja koskevien eli horisontaalisten valtiontukea sääntelevien suuntaviivojen yleinen perustelu. Artiklan 87(3) yleisen edun toteuttamiseen perustuvat poikkeussäännökset tuovat myös esiin mahdollisuuden vedota markkinoiden virheisiin tukien sallittavuuden perusteluna. Markkinoiden virheistä julkisen tuen yleisenä taloudellisenä perustana mm. Asplund & Kiander (2003), s. 16-18.

<sup>147</sup>Määttä (1999b), s. 26. Samassa yhteydessä Määttä mainitsee myös *sosiaalinenormit*, joilla pyritään vaikuttamaan tulonjakoon. Käytetty sana viittaa tulonjaon tasoittamiseen. Normeilla voidaan vaikuttaa päinvastaiseenkin suuntaan eli tulonjaon epätasaisuutta kärjistävään suuntaan. Yleiseltä kannalta olisi kenties parempi käyttää sanaa *jakonormi* tai *tulonjakonormi* niistä normeista, joilla pyritään siirtämään varallisuutta ihmisryhmältä toiselle.



tutkimusta, jossa pyritään etsimään hyviä keinoja puuttua yhteiskunnallisiin ongelmiin.<sup>148</sup> Tutkimussuuntaus siis palvelee lainsäätäjää ja toisaalta tarkastelee kriittisesti sen toimintaa. Suuntaus muistuttaa siis oikeustieteellisessä tutkimuksessa perinteistä *de lege ferenda* tutkimusta tai oikeuspoliittista tutkimusta.

Sääntelyteoriassa voidaan erottaa kaksi toisistaan eroavaa koulukuntaa eli yleisen edun teoria (*public interest theory*) ja yksityisen intressin teoria (*capture theory*).<sup>149</sup> Yleisen edun teoria olettaa julkisen vallan tavoittelevan mahdollisimman korkeaa sosiaalista hyvinvointia, joka teoriassa tarkoittaa kuluttajien ja tuottajien ylijäämän summan maksimointia. Yksityisen intressin teoria tarkastelee julkista valtaa lainsäädännön ja sääntelyn tuottajana, jolloin sääntelyn kysyntä muodostuu intressiryhmien tarpeiden mukaan. Sovelletuna viranomaisten toimintaan yksityisen intressin teoria pitää sääntelyn toteuttavia viranomaisia myös sääntelyn kohteiden tarpeisiin reagoivana ja niitä omiin tavoitteisiinsa sovittavana toimijana.

Sääntelyä on tutkittu myös sosiaalisena ilmiönä.<sup>150</sup> Myös sosiologisessa tutkimuksessa laki voidaan nähdä keinona vaikuttaa yksilöiden ja yhteiskunnan toimintaan.<sup>151</sup> Tehdessään näin sen väitetään toimivan myös yhteiskunnan yläpuolella.<sup>152</sup> Irtautuessaan yhteisön tavoista se joutuu hakemaan vaikuttavuutensa tai voimansa lähinnä valtion pakkovallasta. Sosiologisessa tutkimuksessa on siis yritetty analysoida kysymystä miten laki vaikuttaa käyttäytymiseen ja voidaanko lailla ylipäänsä vaikuttaa siihen. Lain irtautumista yhteisön tavoista ei tarvitse pitää yksinomaan huonona asiana sikäli, kun yhteisön jäsenet voivat tietoisesti hyväksyä lain sisällön ja sen toteuttamisen. Tämä asettaa lain sisällölle luonnollisesti huomattavia vaatimuksia. Sen on oltava yleisesti hyväksyttävä ja toimiva eikä legitimizeetti voi perustua enää auktoriteettiin.

Oikeudellisesti painottuneessa tutkimuksessa Niemivuo (2002) on eritellyt lain toimivuuden ongelmakohtia. Ongelmia voivat aiheuttaa valtion aktiivisuuden erot lain toimeenpanossa, valittu säädöstaso, lain soveltamisala (välitön vaikutus), kansainvälisten sopimusten ja säännösten osuus toimivallan suhteen, talouden muutokset (suhdanteet, ulkomaankaupan edellyttämät rajoitukset tai teollisuuden kilpailukyvyyn asettamat rajoitukset), ideologian muutokset, voimavarojen puute täytäntöönpanossa ja ihmisten käyttäytymisen arvaamattomuus (välillinen vaikutus).<sup>153</sup> Vaikuttamisen tehokkuus määräytyisi Niemivuon mukaan osin mm. sääntelyn muodon valinnan mukaan.<sup>154</sup> Vaihtoehtoina hän näkee; yleisen tai erityislain, abstraktin tai konkreettisen säädöksen tai väljän, joustavan tai yksityiskohtaisen säädöksen.<sup>155</sup>

Joustavan säännön (tai periaatteen) ja yksityiskohtaisen normin valintaa ja sen vaikutuksia voidaan analysoida lainsäätäjän spesifiointikustannusten, toteutuksen ja

---

<sup>148</sup>Määttä (1999b), s. 23. Vrt. myös Ogus (1994a), jossa regulaatiota tarkastellaan suhteellisen kapeasta taloudellisen sääntelyn näkökulmasta (s. 1-6). Siihen kuuluvat osina sosiaalinen sääntely (terveys, turvallisuus, ympäristönsuojelu, kuluttajansuoja) ja taloudellinen sääntely (markkinoiden toimivuuden sääntely eli monopolien rajoittaminen).

<sup>149</sup>Ks. esim. Winston & Crandall (1994), s. 19-24 ja Baldwin & Cave (1999), s. 19-25 sääntelyteorian intressiteorioista. Muita sääntelyteorian selitysmalleja ovat ideologinen (*Force of Ideas*) ja institutionaalinen teoria. Baldwin & Cave (1999), s. 33.

<sup>150</sup>Noll (1989a).

<sup>151</sup>Cotterrell (1984) sisältää tästä yleisesityksen luvussa 2 "Law as an Instrument of Social Change".

<sup>152</sup>Cotterrell (1984), s. 48.

<sup>153</sup>Niemivuo (2002), s. 11-12.

<sup>154</sup>Niemivuo (2002), s. 18.

<sup>155</sup>Keskustelu yksityiskohtaisesta vai joustavasta säädöksestä pitää sisällään samoja kysymyksenasetteluja kuin oikeustieteessä käyty keskustelu normin ja periaatteen eroista. Ks. keskustelusta säännöstä ja periaatteesta esim. Tolonen (1999).

täytäntöönpanon sekä lain noudattamisen aiheuttamien yksityisten kustannusten avulla.<sup>156</sup> Joustavien sääntöjen muotoilu ja kirjoittaminen on helpompaa vaatien vähemmän informaatiota sääntelyn kohteesta. Joustavan säännön tai periaatteen toteuttaminen aiheuttaa enemmän kustannuksia viranomaisille ja tuomioistuimille sekä epävarmuuden muodossa myös sääntelykohteille. Oikea sääntelytavan valinta riippuisi siten tilannekohtaisesta arviosta mm. käytettävissä olevista tiedoista ja myös lainsäädännön soveltamiskäytännön yleisyydestä. Säännön muotoutuminen toimivaan muotoon edellyttää nimittäin sen sisällön määrittelyä viranomaisten ja tuomioistuinten päätösin (ja kenties myös oikeustieteen piirissä). Jos näitä päätöksiä ei tule riittävästi, joustavan normin sisältö ei täsmenny.

Regulaatioteoria hyödyntää yleensä taloustieteen teoreettisia ja empiirisiä tutkimustuloksia ja siinäkin on havaittavissa normatiivinen ja positiivinen lähestymistapa. *Normatiivinen regulaatioteoria* pyrkii etsimään parhaita mahdollisia keinoja pyrkiä tiettyyn tavoitteeseen. *Positiivinen regulaatioteoria* pyrkii selittämään olemassa olevaa sääntelyä.

Normatiivisen regulaatioteorian yksi työskentelytapa rakentuu esimerkiksi yleisten sääntelystandardien tai kriteerien kartoittamiseen.<sup>157</sup> Näitä voidaan soveltaa kuhunkin tutkittavaan tapaukseen erikseen ja arvioida sääntelyvaihtoehtoja analyttisellä tavalla. Sääntelystandardien taustalla on teoreettisia näkökulmia taloudellisesta tehokkuudesta, tulonjakovaikutuksista ja sääntelyn yleisestä hyväksyttävyydestä. Näitä voitaisiin kuvata yleisiksi sääntelystandardeiksi, joita tulisi noudattaa kaikessa sääntelyssä. Tapauskohtaisia sääntelyn alasta riippuvia sääntelystandardeja tulee kehittää erikseen. Julkista tukea koskevia oikeudellisia sääntelystandardeja, joiden mukaan lainsäädäntöä ja yksittäisiä ratkaisuja arvioidaan, voidaan löytää mm. Euroopan yhteisön perustamissopimuksesta. Yhteisöjen tasolla keskeisin näistä on kilpailuneutraliteetti eli markkinoiden vääristymisen estäminen. Kansallisella tasolla keskeinen sääntelystandardi on neutraliteetin ohella esimerkiksi tukien tehokas käyttö ja siihen liittyvä väärinkäytösten estäminen.

Lainsäätäjän omaksumien sääntelystandardien ohella kriteerejä on kehitetty tieteellisessä toiminnassa ja tutkimuksessa. Käsillä olevassa työssä merkittävät yleiset sääntelystandardit ovat hyvän ympäristöpolitiikan kriteerejä. Lisäksi tulee etsiä ja käyttää julkisen tuen (ja myös valtiontuen) hyvän käytön kriteerejä. Näitä voidaan löytää paitsi kansallisesta lainsäädännöstä niin myös julkisen tuen toimivuutta koskevista teoreettisista tuloksista.

Positiivinen regulaatioteoria on tässä tutkimuksessa käytettävissä arvioitaessa julkisen tuen tavoitteita, käyttöä ja tukimuotojen valintaa. Ympäristöongelmien vakiintunut selittäminen markkinoiden negatiivisilla ulkoisvaikutuksilla johtaa lähtökohtaiseen oletukseen julkisen tuen tehostommuudesta ympäristönsuojelun kehittämisen välineenä. Ympäristönsuojelun toteutunut oikeudellinen sääntely ja ympäristöpolitiikka näyttää

---

<sup>156</sup>Hyvä yhteenveto asiasta mm. Schäfer (2002), s. 1-2. Joustava sääntö edellyttää sen sisällön määrittelyä viranomaisten ja tuomioistuinten päätösin. Selkeä sääntö yleensä laskee täytäntöönpanon hallinnollisia kustannuksia. Joustavien sääntöjen käyttö edellyttää toimivaa julkista valtaa (ilman korruptiota tai yleisestä edusta poikkeavia motiiveja). Lainsäätäjän työhön voivat vaikuttaa intressiryhmät, jolloin yksityiskohtaiset säädökset voivat toteuttaa yksityisiä intressejä.

<sup>157</sup>Sääntelystandardia sivuava käsite on mm. Klamin käyttämä päätösstandardi ja sen kontrolli (Klami 1985). Klami peräänkuulutti päätösstandardien selkeyttä ympäristön laadun sääntelyssä ja sitä koskevissa tuomioistuimen päätöksissä, joissa joudutaan punnitsemaan vastakkain yleistä ja yksityistä etua. Päätösstandardi näyttäisi liittyvän tuomioistuimen toimintaan ja sääntelystandardi lainsäätäjän toimiin. Näiden instituutioiden toiminnan erilaisuudesta johtuen käsitteiden aineellisen sisällön ei tarvinne olla sama, mutta niiden toiminta on. Standardien perusteella voidaan analysoida ratkaisujen tarkoituksenmukaisuutta ja joissain tapauksissa myös ehkä ratkaisujen laillisuuttakin.

sisäistäneen tämän näkemyksen laajalti omaksutun aiheuttamis- tai aiheuttaja maksaa -periaatteen muodossa.<sup>158</sup> Tarkasteltaessa ongelmia lähempänä mikrotasoa havaitaan kuitenkin, että myös ympäristönsuojelukysymyksissä voi olla markkinoiden häiriöitä tai olosuhteita, joissa julkista tukea voidaan käyttää tuloksekkaalla tavalla. Toisaalta on varmaankin olemassa muitakin kuin ympäristöpolitiikan tukia, joiden vaikuttavuus on arvioitu heikoksi mutta niitä käytetään silti laajalti.<sup>159</sup>

Toinen mahdollisuus ymmärtää ympäristötukien käyttöä on tarkastella tukiohjelmia poliittisen päätöksenteon apuvälineenä. Tukea voidaan käyttää esimerkiksi neuvotteluissa korvauksena tai hyvityksenä. Tuella voidaan nähdä olevan myös oma roolinsa viranomaistoiminnassa, jos politiikkaa toteuttavalla viranomaisella on käytössään kustannuksia aiheuttavien keinojen ohella tukivälineitä. Tuen jakaminen saa ohjauksen kohteet työskentelemään tukiviranomaisen kanssa enemmänkin yhteistyössä kuin vastakkainasettelun omaisessa suhteessa.

Positiivinen regulaatioteoria on kehittynyt intressiteorian muodossa erityisesti George J. Stiglerin 1970-luvun alussa esittämistä ajatuksista.<sup>160</sup> Hänen mukaansa taloudellinen sääntely syntyy ja saa muotonsa poliittisessa päätöksenteossa, jossa päätöksentekijän ja intressiryhmien edut kohtaavat.<sup>161</sup> Poliittisen järjestelmän rakenteesta johtuen toteutuneessa sääntelyssä korostuisi pienien ja vaikutusvaltaisten ryhmien etujen turvaaminen yleisen edun sijaan. Stiglerin aloittamaa tutkimussuuntausta kutsutaan yleensä taloudellisen sääntelyn teoriaksi (*economic theory of regulation*). Sovellettaessa sitä valtiontukiin voidaan olettaa, että teollisuus suhtautuu tukiin välttelevästi, koska suorat tuet ovat paitsi näkyviä myös houkuttelevia potentiaalisten kilpailijoiden ja alalle pyrkivien näkökulmasta.<sup>162</sup> Sen sijaan julkisen vallan näkökulmasta näkyvä tuki voi olla hyvä ohjauskeino, jos tuen kohteet ovat yleisesti hyväksyttyjä ja suosittuja lisäten poliittista kannatusta. Viranomaisten kannalta tuen jakaminen voi olla hyödyllinen tehtävä paitsi luodessaan hyvät suhteet yrityksiin päin myös antaessaan yritysten toiminnasta tietoa, joka ei kenties muuten olisi viranomaisten käytettävissä.

Julkisen edun teoria olettaa julkisen vallan pyrkivän toteuttamaan aina yksinomaan yleistä etua optimaalisen sääntelyn avulla. Esimerkiksi normatiivinen ympäristötaloustiede kertoisi tällöin millaista sääntelyn tulee olla. Selkeää kuvaa julkisen edun tai intressiteorian paremmasta soveltuvuudesta taloudelliseen sääntelyyn ei ole saatu. Teorian kehittäminen on tuonut näitä kahta näkökulmaa lähemmäs toisiaan, sillä poliittinen päättäjät ei voi edistää vain yhden tahon etua vaan sen tulee ottaa huomioon laajempi kannatus ja

---

<sup>158</sup> Aiheuttamisperiaate näyttää siirtyneen varsin laajasti muillekin oikeuden- tai politiikanaloille. Sen käytössä tulisi kuitenkin olla varovainen. Ensisijaisesti se soveltuu toiminnan kolmannelle aiheuttamien taloudellisten haittojen sisäistämisen välineeksi, jos neuvotteluratkaisu ei ole mahdollinen. Esimerkiksi aiheuttamisperiaatteen käyttö julkisten hyödykkeiden tuotannon rahoituksen periaatteena on ongelmallista, sillä näistä hyödykkeistä hyötyviä on vaikea yksilöidä. Oikean kustannuksen eli hinnan pitäisi lisäksi olla rajakustannuksen suuruinen, joka kuitenkin useiden julkisten palvelujen kohdalla lähenee nollaa eikä hyödykettä siis saada rahoitettua tällaisilla käyttäjämaksuilla. Esimerkiksi ruuhkattoman maantien käyttäjien aiheuttamat rajakustannukset ovat varsin marginaaliset.

<sup>159</sup> Ks. mm. yritystukia koskeva selvitys Venetoklis (2000), s. 16, 23. Julkisen tutkimus- ja kehittelytuen vähäisistä vaikutuksista erityisesti tuottavuuden kehityksessä mm. Asplund & Kiander (2003), s. 68.

<sup>160</sup> Stigler, George J. (1971). *The Theory of Economic Regulation*. *Bell Journal of Economics and Management* 2, Spring 1971, s. 3-21. Sääntelyn talousteorian kriittisen analyysin tekee mm. Peltzman (1989).

<sup>161</sup> Sääntelyn teoriasta ja mm. transaktiokustannusten vaikutuksesta sääntelyn valintoihin mm. McChesney (1991), s. 82. Kollektiivisen päätöksen teon transaktiokustannukset määräävät millainen sääntely valitaan.

<sup>162</sup> Stiglerin jaottelun mukaan toimialalle voidaan antaa etuja erilaisin keinoin, joita ovat i) suorat tuet, ii) alalletulon tai tuotannon rajoittaminen, iii) toimialaa tukevien markkinoiden kehittäminen ja iv) hintasääntely.

useampia intressejä yhdessä sääntelyn kohteen etujen kanssa.<sup>163</sup> Teorioiden paras anti on kenties lainsäädännön vaikutusten analysoinnin kehittyminen ja ylipäättään yhteiskunnallista ja inhimillistä toimintaa koskevan tiedon lisääntyminen. Sillä voi olla vaikutusta myös parempien oikeudellisten keinojen kehittymiseen. Yleistä etua tavoitteleva julkinen valta voi kyetä parempiin ratkaisuihin tai äänestäjillä on paremmat tiedot omien päätöstensä pohjaksi.

Yhdysvalloissa sekä taloudellista sääntelyä että sosiaalista sääntelyä on tutkittu paljon myös empiirisesti.<sup>164</sup> Taloudellisella sääntelyllä on tarkoitettu silloin yleensä hinta tai korkosääntelyä sekä markkinoille pääsyn sääntelyä, joka voi sisältää kilpailuoikeudelliset toimet ja myös ammatinharjoittamisen sääntelyn. Sosiaalisella sääntelyllä on tarkoitettu esimerkiksi ympäristön laadun ja luonnon monimuotoisuuden sekä ihmisten terveyden ja turvallisuuden takaamiseen pyrkivää sääntelyä.<sup>165</sup>

Sääntelyn arviointiin vaikuttavat päätöksentekotapa lainvalmistelun ja ohjeistuksen aikana, lain täytäntöönpanotapa ja sanktioiden käyttö. Sääntelyvaihtoehtoja voidaan silloin luonnehtia esimerkiksi sosiaalisena sopimuksena (*social contract*) tai sen vastakohtana pakkovaltana.<sup>166</sup> Kolmantena sääntelyn tapana voidaan nähdä markkinapohjainen eli taloudellinen sääntely tai taloudellinen ohjaus. Sosiaalisen sopimuksen piirteisiin kuuluu sääntelyn kohteiden osallistuminen päätöksentekoon (avoimuus ja demokratia) ja sääntelyn valvonnan toteuttaminen epämuodollisin ja neuvottelevin keinoin ilman virallisten sanktioiden aktiivista käyttöä. Tämä johtaa yhteiseen käsitykseen soveliaista käyttäytymistavoista.<sup>167</sup> Pakkovallan tapainen sääntely on ylhäältä asetettujen vaatimusten muodollista täytäntöönpanoa seuraamusten uhalla. Taloudellisessa ohjauksessa yksilöihin ei kohdisteta suoraa pakkoa vaan valintoihin vaikutetaan välillisesti ja dynaamisesti kustannusten avulla. Tämä sääntely toki sisältää pakkovallan piirteitä, koska kustannuksia ei voi välttää muutoin kuin valitsemalla toisin. Tosin tähän valintaan ei liity sanktioita varsinaisessa merkityksessään vaan seuraukset ovat taloudellisia ja pääsääntöisesti ne eivät sisällä moitteita.

Esimerkkinä sosiaalisen sopimuksen muotoisesta sääntelystä voidaan mainita Tanskan maatalouden ympäristövaikutusten vähentäminen, jota on tutkinut May (2005) ja May & Winter (1999).<sup>168</sup> Tanskassa kotieläintuotannon vaikutuksia vesien tilaan säänneltiin yli kahdellakymmenellä tuotantotapojen koskevalla säännöksellä. Niiden noudattamista valvoivat kansalliset ja alueelliset viranomaiset ja paikalliset virkamiehet. Säännöksistä ja niiden noudattamisen valvonnan menettelyistä oli sovittu neuvotteluissa tuottajajärjestöjen ja julkisen vallan välillä ja yhteistyöllä oli siinä merkittävä osa.

Taloudellisen sääntelyn lopullista muotoutumista toimeenpanovaiheessa on selitetty *capture - teoriolla* (sääntelyloukku) eli ajatuksella, että huolimatta julkilausutuista yleistä

---

<sup>163</sup>Tästä hyvä yhteenveto mm. Pelzman (1989), ss. 10. Ks. myös Grossman (2000).

<sup>164</sup>Sääntelyn markkinavaikutuksia koskevasta tutkimuksesta Yhdysvalloissa ks. Pelzman (1989), s. 5. 1960- ja 1970-luvuilla Yhdysvalloissa sääntelyn toteutuneet vaikutukset eivät aina vastanneet kuvaa, jonka mukaan sääntely korjaisi markkinoiden epäonnistumisia. Yleinen havainto oli esimerkiksi, että toteutunut taloudellinen sääntely johti kilpailevilla markkinoilla hintojen nousuun ja markkinoilla toimivien yritysten määrän laskuun. Keskittyneillä luonnollisen monopolin markkinoilla sääntely ei vaikuttanut hintoihin lainkaan.

<sup>165</sup>Winston & Crandall (1994), s. 5.

<sup>166</sup>Viranomaisen harjoittaman sääntelyn strategisten vaihtoehtojen luokittelusta mm. Baldwin & Cave (1999), s. 100. Luokittelua voidaan käyttää myös lainsäätäjän tekemien valintojen analysointiin. Edettäessä alhaisesta pakottavuudesta ylöspäin sääntelyn vaihtoehtoina voidaan nähdä itsesääntely (*enforced self-regulation*), suostutteleva sääntely, vaatimusstrategia (*insistent strategy*) ja määräysstrategia (*command regulation*).

<sup>167</sup>May (2005), s. 337.

<sup>168</sup>May (2005) ja May & Winter (1999)

etua korostavista tavoitteista sääntely toteutetaan käytännössä toimialaa parhaiten hyödyttävällä tavalla ja tavoitteista jäädytään jälkeen.<sup>169</sup> Toimeenpanon analysointi onkin tarpeen sääntelyn kokonaiskuvan selvittämiseksi, sillä säädetty laki ei sellaisenaan riitä vaan sen toteuttamiseksi tarvitaan myös julkisen vallan toimia. Toimeenpanovaiheen ongelmia voidaan pyrkiä vähentämään lainvalmistelussa niin, että ”kaappauksen” (capture) tai sääntelyloukun todennäköisyyttä vähennetään luomalla esimerkiksi sääntelymalli, jossa intressiryhmien ei kannata yrittää vaikuttaa viranomaisen toimintaan.<sup>170</sup>

Taloudellisen sääntelyn perusteorian ei ole katsottu selittävän riittävällä tavalla toteutuneen sääntelyn poikkeavia piirteitä ja sääntelyn muutoksia. Monet sääntelyn alat näyttäisivät olevan enemmän yleisen kuin erityisen intressin suuntaisia aiheuttaen toimialoille ylimääräisiä kustannuksia.<sup>171</sup> Esimerkkeinä mainittakoon terveyttä, turvallisuutta ja ympäristönsuojelua koskevat sääntelyn alat. Eräillä aloilla havaittiin lisäksi sääntelyä puretun.<sup>172</sup> Näiden tekijöiden vuoksi teoriaa on muokattu luopumalla yksinkertaistavasta ajatuksesta, että sääntelyn toteutuksen sanelisi vain yhden eturyhmän intressi.

Sam Peltzman on tarkastellut tilannetta, jossa päätöksentekijä suhteuttaa usean kilpailevan intressiryhmän edut toisiinsa ja saa näin kannatusta monelta ryhmältä.<sup>173</sup> Toteutunut sääntely on silloin kompromissi eroavien intressien välillä eikä yhden merkittävimmän eturyhmän sanelema. Becker (1983) on tarkastellut samaa kysymystä tehokkuuden näkökulmasta.<sup>174</sup> Hänen mukaansa sääntely ei voi käytännössä johtaa kovin merkittävään tehottomuuteen (*deadweight loss*), sillä mahdollisen häviäjän vastustus käy sitä kiivaammaksi mitä suurempia kustannuksia sääntely aiheuttaa. Lisäksi taloudellinen sääntely valikoituu tehokkaisiin ratkaisuihin, sillä niitä on yksinkertaisesti helpompi perustella ja vaikeampi vastustaa. Beckerin mukaan erityisesti markkinoiden virheiden korjaaminen on menestyksellinen sääntelyn perusteluna ja selittää osaltaan miksi sääntelyä on jollakin toimialalla ja toisella ei.<sup>175</sup> Näin sääntelyn positiivinen teoria lähenee normatiivista teoriaa.<sup>176</sup> Joka tapauksessa taloudellisen sääntelyn teorian perusteella voidaan sanoa, että sääntelyn muutoksia ja kohdistumista voidaan arvioida ja ehkä jopa ennustaa, jos kyetään arvioimaan kuinka merkittävät markkinat ovat sääntelyn kohteena.

---

<sup>169</sup>Capture -teoria (sääntelyloukku) syntyi Yhdysvalloissa 1970-luvulla, kun sääntelyn vaikutuksia tutkittiin laajemmin. Tutkimuksista laati yhteenvedon Jordan (1972). Tutkimuksissa ei havaittu sääntelyn suinkaan olevan aina taloudellisesti tehotonta. Kuitenkin luonnostaan kilpailevilla markkinoilla sääntely teki markkinoista keskittyneemmät ja nosti kuluttajahintoja. Jordan (1972), s. 151-76.

<sup>170</sup>Laffont & Tirole (1991), s. 1104 ja 1117. Houkutus viranomaisten lobbaamiseen vähenee, jos viranomainen ei voi omalla toiminnallaan vaikuttaa merkittävästi toimialan tai muun ryhmän etuihin. Luonnollisen monopolin sääntelyssä tämä saattoi Laffont & Tirolen mukaan näkyä ”tiukkuudeltaan” hyvin vaatimattomana sääntelynä.

<sup>171</sup>Peltzman (1989), s. 9.

<sup>172</sup>Suomessa on ollut 1990-luvun aikana ja vuosituhaten vaihteessa havaittavissa ehkä jonkin aseista sääntelyn lisääntymistä. Esimerkkeinä mainittakoon sähkömarkkinoiden ja teleliikenteen sääntelyn vaatimat uudet virastot sekä raideliikenteen ja lentoliikenteen sääntelyn uudet virastot. Nämä muutokset johtuvat osaltaan varmaankin siitä, että luonnollisen monopolin markkinamuodossa toimivia tuotannon aloja on siirretty julkisesta omistuksesta yksityiseen omistukseen, jolloin sääntelyn tarve on tullut selvemmin esiin. Sääntelyn vaikutuksista hintoihin ei ole tätä kirjoitettaessa ole saatavissa selkeää tietoa. Säännellyt yritykset näyttävät tuottavan merkittäviä voittoja omistajilleen.

<sup>173</sup>Peltzman, Sam (1976): Toward a More General Theory of regulation. The Journal of Law and Economics, s. 211-240.

<sup>174</sup>Becker, Gary S. (1983): A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence. The Quarterly Journal of Economics, 371-400.

<sup>175</sup>Peltzman (1989), s. 16.

<sup>176</sup>Peltzman (1989), s. 16.

Päätöksenteon ja sääntelyn kohteena olevan varallisuuden määrä voi muuttua esimerkiksi kysynnän tai tuotantoteknologian muutosten tai tuotantopanosten hintojen muuttuessa.<sup>177</sup>

Beckerin vuonna 1983 esittämän kannan mukaan poliittista päätöksentekoa kuvaavat sekä yleisen intressin teorian mukainen markkinoiden virheisiin puuttuminen ja toisaalta poliittisesti vaikutusvaltaisten tahojen suosiminen.<sup>178</sup> Havainto ei ehkä ole yllättävä ajankohtaisia yhteiskunnallisia asioita seuraaville, mutta mielenkiintoista on miten sitä voidaan käyttää oikeuden tutkimuksessa ja mikä vaikutus sillä on oikeudellisissa käytännöissä. Keskeistä on havaita, että julkista valtaa on mahdollista käyttää myös taloudellisten etujen havitteluun. Sen mahdollisuudet ovat erilaiset erityyppisillä ryhmillä ja erilaisilla markkinoilla. Lisäksi tehokkuuteen johtava sääntely voi olla helpommin toteutettavissa. Voidaanko oikeudellisissa käytännöissä tunnistaa sellaisia tapauksia, joissa sääntely ei tietyllä hetkellä ole yleisen edun mukaista vaan toteuttaa kapeita yksityisiä intressejä? Entä kuinka näissä tilanteissa voidaan toimia yleistä etua edistävällä tavalla?

Tässä yhteydessä tulee korostaa yhteiskunnallisen muutoksen merkitystä oikeuden sisällölle ja sen tulkinnalle. Sääntelyteoriassa puhutaan tällöin sääntelyn dynaamisesta joustavuudesta. Tietyllä hetkellä säädetyn lainsäädännön merkitys ja vaikutukset voivat hyvinkin muuttua yhteiskunnan kehittyessä. Kehitystä voi tapahtua esimerkiksi tuotantoteknologiassa tai tuotteissa. Kansalaisten tulotason kasvu voi muuttaa markkinoita niin, että sääntelyn painopistealueet muuttuvat. Esimerkiksi tulotason kasvun on havaittu kasvattavan ympäristönladun arvostusta.<sup>179</sup> Tavoitteellisen oikeuden kohdalla on kysyttävä, kuinka oikeudentutkimus voi tunnistaa näitä tekijöitä, jotka muuttavat sääntelyn vaikutuksia, periaatteiden painotuksia ja luovat uusia periaatteita.

Yksi tässä tutkimuksessa esiin tuleva väite on, että oikeudellinen tutkimus ei voi tunnistaa näitä oikeustutkimuksen kannalta mielenkiintoisia tilanteita ilman yhteiskuntatieteiden apua. Yhteiskunnan muutos on jollain tapaa hahmotettava ennen kuin voidaan ottaa kantaa syntyneisiin uusiin oikeudellisiin ongelmiin tai ratkaista vanhoja ongelmia uudelleen tilanteen vaatimalla tavalla. Lainsäädännön sisällöstä riippuu voidaanko muutokseen sopeutua laintulkintaa muuttamalla, muuttamalla viranomaiskäytäntöjä vai tarvitaanko uutta lainsäädäntöä.

### 1.5.3 Laki ja käyttäytyminen - vaikutusten selitysmalleja

Inhimillisen käyttäytymisen hieman tavanomaista lähempi tarkastelu on tarpeen tarkasteltaessa laki instrumenttina, jolla halutaan vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen ja pyritään saamaan aikaan muutoksia yhteiskunnassa.<sup>180</sup> Tarkoituksena on myös perustella yhteiskuntatieteiden ja taloustieteen teoreettisten ajatusten käytettävyyttä tässä tutkimuksessa ja myös yleensä oikeuden tutkimuksessa. Ihmisten käyttäytymistä arvioitaessa puhutaan yleensä normeista, joiden mukaan ihmisten oletetaan käyttäytyvän tai ainakin ottavan ne huomioon. Lopulta käyttäytymiseen vaikuttavat varmasti myös tunteet ja taipumukset sekä kyky käsitellä niitä.

---

<sup>177</sup>Peltzman (1989), s. 20. "Varallisuutena" Peltzman näyttää tässä pitävän kuluttajien ja tuottajien ylijäämää markkinoilla.

<sup>178</sup>Becker (1983), s. 371.

<sup>179</sup>Tietenberg (1996), s. 490. Alhaiset tulot vähentävät halukkuutta maksaa ympäristöriskien vähentymisestä.

<sup>180</sup>Lain käyttäytymisvaikutuksia arvioitaessa tulee toki muistaa, että laki voi vaikuttaa yksilöiden käyttäytymisen lisäksi myös esimerkiksi ihmisryhmien välisiin suhteisiin tai suoraan yhteisön tapoihin ja tottumuksiin. Näin mm. Cotterrell (1984), s. 51-. Näidenkin muutosten vaikutus näkyy lopulta ihmisten käyttäytymisessä.

Yleiseltä kannalta katsoen normeista rakentuu normijärjestelmiä, joita ovat ainakin oikeudellinen, moraalinen, uskonnollinen ja eettinen normijärjestelmä.<sup>181</sup> Kaikkien normijärjestelmien voidaan olettaa vaikuttavan yhtä aikaa ihmisten käyttäytymiseen vaihtelevalla painoarvolla. Siksi on hieman ongelmallista tarkastella tavoitteellista lainsäädäntöä yksin oikeudellisen normijärjestelmän osana. Lainsäädännön vaikutuksista on vaikea lausua täsmällisiä arvioita tietämättä, kuinka muut normijärjestelmät vaikuttavat samaan kohteeseen.

Taloustieteellisesti suuntautuneen regulaatioteorian lisäksi sääntelyä ja kysymyksiä miksi lakia noudatetaan ja kuinka sääntely tulisi rakentaa on tarkasteltu myös sosiologisista lähtökohdista. Silloinkin voidaan tarkastella yhteiskunnan jäsenen valintatilannetta noudattaako lakia vai ei. Kun taloustieteellisesti suuntautunut tutkimus painottaa päätöksen ulkoisia edellytyksiä ja vaikutuksia (muidenkin kuin suorien rahallisten tekijöiden osalta), sosiologinen näkökulma ottaa kenties laajemmin huomioon muitakin yhteiskunnallisia tekijöitä kuten esimerkiksi omakohtaisen moraalisen sitoutumisen säännösten noudattamiseen ja sääntöjen legitimitettiin.<sup>182</sup>

Moraalina voidaan tässä yhteydessä pitää ihmisten taipumusta ottaa toisten hyvinvointi huomioon motivoivana tekijänä käyttäytymisessään ja päätöksenteossaan.<sup>183</sup> James M. Buchanan on katsonut, että moraaliset motiivit heikkenivät sitä mukaa mitä kauempana toinen on päätöksentekijän omasta elämänpiiristä.<sup>184</sup> Hänen mukaansa tämä moraalinen kapasiteetti (*moral capacity*) on siis ehtyvä ominaisuus. Sitä on paljon kahdenvälisissä suhteissa, mutta monenvälisissä suhteissa kuten politiikassa sen vaikutus vähenee. Poliittisessa toiminnassa siis on vaikeampi noudattaa moraalisia motiiveja esimerkiksi omien intressien sijaan.<sup>185</sup>

Puhuttaessa moraalista ihmisten käyttäytymiseen vaikuttavana tekijänä se tulee määritellä jollain tavalla. Airaksinen (1987) esittää moraalille neljä lähinnä filosofista ominaisuutta, jotka ovat velvoittavuus, yleisyys, itsenäisyys ja yliveraisuus.<sup>186</sup> Tarkasteltaessa moraalista ihmisten käyttäytymisen kautta havaitaan, että moraalilla on pääasiassa subjektiivinen tunne, joka ei voi olla tosi tai epätosi.<sup>187</sup> Yksilöllinen moraalitaju lisäksi kehittyy ihmisen kehittyessä tiedollisesti valistuneesta valistuneeksi ja myös kriittisen ajattelun myötä.<sup>188</sup> Näin ymmärrettynä moraalilla on käyttö oikeudellisessa argumentaatiossa näyttää mahdolliselta. Kuitenkin se voi saada merkitystä oikeudentutkimuksessa vaikuttaessaan ihmisten käyttäytymiseen.

Tavoitteellista oikeutta tutkittaessa ja lain sekä oikeuden vaikuttavuutta arvioitaessa tarvitaan käsitys tai kuva siitä, miksi lakia noudatetaan. Näin voidaan luoda myös uusia sääntely- ja päätöskriteerejä ja antaa lain toimeenpanijoille ja soveltajille parempaa

---

<sup>181</sup>Yhtenä normijärjestelmänä voitaisiin ehkä mainita instrumentaalinen normijärjestelmä, joka sisältää vain järkeviä tai tietoon perustuvia normeja, joiden olemassa olo perustuu niiden käytännön toimivuuteen tai hyödyllisyyteen.

<sup>182</sup>Uudempi taloustiedekin luonnollisesti tunnistaa sitoutumisen ja legitimitetin olemassa olon. Sitoutumista käsitellään esimerkiksi sopimusoikeuden talousteoriansa sopimuskohtaisten investointien ja riskien arvioinnin avulla. Cooter & Ulen (1996), s. 221-232. Taloustieteellisesti suuntautuneessa peliteoriassa strategiset valinnat sisältävät kysymyksen vastapuolen toimintaan luottamisesta ja oman sitoutumisen osoittamisesta. Sääntöjen legitimitetti on teorian taustalla, koska säännöt oletetaan yhteisiksi. Ilman legitimitettiä sääntöä ei voi käyttää.

<sup>183</sup>Buchanan (1978), s. 364-368. Uusitalo (2006), s. 295. Moraalilla alkuperän katsotaan usein olevan tunteissa.

<sup>184</sup>Näin jo Westermarck 1900-luvun alussa. Westermarck (1991), 68, 78.

<sup>185</sup>Ks. Buchanan & Musgrave (1999), s. 207-208.

<sup>186</sup>Airaksinen (1987), s. 62.

<sup>187</sup>Westermarck (1933), s. 20, 24.

<sup>188</sup>Airaksinen (1987), s. 83 ja Westermarck (1933), s. 17-18.

sääntelyinformaatiota. Valtiontukia koskien tätä kautta voidaan mm. paremmin ymmärtää tuen toimivuutta ja viranomaisten toiminnan motiiveja ja valintoja. Julkisen vallan ja myös koko yhteiskunnan kannalta olisi luonnollisesti tärkeää, että lakia noudatettaisiin ilman suuria julkisen vallan toimeenpanoponnistuksia. Toisaalta voidaan ajatella, että julkisen sektorin jotkut osat puolestaan hyötyvät sellaisesta lainsäädännöstä, joka vaatii suuren täytäntöönpanokoneiston. Se voi vaikeuttaa politiikan muutoksia, jos sellaisia tarvitaan. Normatiivisen sääntelyteorian kannalta vahvaa täytäntöönpanokoneistoa edellyttävä sääntely on huonoa elleivät hyvät tulokset oikeuta suuria hallinnollisia kustannuksia.

#### *Toiminnan ja käyttäytymisen teoriasta*

Arkielämässä teemme jatkuvasti päätöksiä lain noudattamisesta tai rikkomisesta. Ehkä on myös tavallista, että toimimme tapojemme mukaan ajattelematta juurikaan onko se lainmukaista vai ei. Voimme myös olla sisäistäneet jotkut säännöt niin, että pidämme niitä osana elämäämme.<sup>189</sup> Tässä tutkimuksessa pidetään uskottavana sitä, että ihmisillä on merkittävällä tavalla mahdollisuus valita toimiako sääntöjen ja lain mukaan vai ei. Valinta on mahdollista ja myös sangen yleistä huolimatta siitä, että käyttäytyminen voi tapahtua usein myös ”automaattisesti” tai tunteiden ohjaamana ilman harkintaa.<sup>190</sup>

Käyttäytymisen filosofisessa teoriassa on yleensä erotettu *tarkoitettu (intentional)* ja *institutionaalinen käyttäytyminen*, jolloin institutionaalisella käyttäytymisellä tarkoitetaan sisäistetyn säännön mekaanista noudattamista.<sup>191</sup> Tarkoitettuun käyttäytymiseen taas liittyvät määritelmän mukaan tavoite, lopputulosten vertailu, niihin pääsemiseksi tarvittavat toimet. Kaksi seikkaa ovat uskomuksen varaisia eli oletus asioiden tilasta ilman toimia (*the assumption concerning counter-factual state*) ja vaihtoehtoisten lopputulosten vertailu. Tämän tutkimuksen lähtökohdista katsoen institutionaalisen käyttäytymisen olemassa olo ei ole ongelma. Institutionaalinenkin käyttäytyminen voi edellyttää valintaa. Voidaanhan ajatella, että vaikka valtaosa käyttäytymisestä olisikin automaattista, sitä on kuitenkin voinut edeltää päätös toimia kyseiseen tapaan tietyissä tilanteissa. Uusi toimintamalli voidaan oppia, jos esimerkiksi entisen mallin tai tavan mukaan toimiminen ei vaikutakaan enää hyvältä tavalta toimia.<sup>192</sup>

Yleinen toiminnan filosofinen teoria näyttää siis oletettavan, että tarkoitettussa käyttäytymisessä jossain määrin pohditaan vaihtoehtoja ja omia tavoitteita. Onko sitten

---

<sup>189</sup>Sääntöjen sisäistämistä kuvaavat esimerkiksi Tyler & Dorely (2000), s. 717-722. Psykologien mukaan sääntöjen ja erityisesti sosiaalisten arvojen sisäistäminen tapahtuu jo lapsuudessa. Tämän lisäksi siihen vaikuttavat myös esimerkiksi aikuiselämän kokemukset vaikkapa suhteessa viranomaisiin. Omaksutut arvot ja moraalit voivat myös muuttua elämän aikana.

<sup>190</sup>Ks. mm. Aarnio (1999), s. 29. Aarnio tarkastelee säännön seuraamisen (*institutional behaviour*) ja varsinaisen päätöksenteon (*intentional behaviour*) eroa ja asemaa sosiaalisessa toiminnassa.

<sup>191</sup>Ks. mm. Aarnio (1999), s. 29-31 ja siinä viitattu von Wright'in yleinen teoria käyttäytymisestä, jossa käyttäytymisellä ymmärretään jonkin tavoitteen saavuttamiseksi tehtyä muutosta maailmaan. Mielenkiintoista on havaita, että kaikella inhimillisellä toiminnalla pitää olla tämän ajattelun mukaan jokin tavoite. Käyttäytyminen voi lisäksi olla yksilöllistä tai kollektiivista tai ryhmissä tapahtuvaa. Wright'in käyttäytymisteoriaa on käyttänyt aikanaan myös Kivivuori (1969), s. 27-32. Kivivuoren mukaan oikeustieteen tehtävänä on juuri käyttäytymisen tutkiminen.

<sup>192</sup>Vaikka joku olisikin sisäistänyt jalankulkijan liikkumista ohjaavat normit ja seisahtuisi mm. poikkeuksesta punaisiin valoihin saattaisi hänelle kuitenkin tulla eteen tilanne, jossa hän vaihtaa käyttäytymismallia. Näin voisi tapahtua esimerkiksi ankarien talvipakkasten aikana sellaisena ajankohtana, jolloin liikennettä ei juuri siinä kohdassa nähtä olevan lainkaan. Uusi tapa voisi olla liikennevalojen ehdollinen noudattaminen vain kun se lisää turvallisuutta. Tässä ei mennä käyttäytymisen teoriaan niin syvälle, että pohdittaisiin laajemmin kysymystä voiko institutionaalista käyttäytymistä muuttaa. Tässä tutkimuksessa omaksutun ihmiskuvan mukaan se on mahdollista.



kaikki käyttäytyminen tarkoitettua ja tavoitteellista. Varmasti erilaisissa tilanteissa käyttäytyään eri tavoin eikä tavoitteita aina aseteta selkeästi. Tässä kirjoituksessa ajatellaan kuitenkin lähtökohtaisesti, että ihmisen ominaisuuksiin kuuluu tietty mahdollisuus tehdä valintoja ja että niitä myös tehdään. Tässä ei voida hyväksyä käsitystä ihmisen toiminnasta kohtalon armoilla tai geenien sanelemin ehdoin, koska niitä ei pidetä todellisuutta vastaavina käsityksinä.

### *Kysymys lain noudattamisesta*

Suomalaisessa oikeudellisessa kirjallisuudessa kysymystä lain noudattamisesta on käsitelty mm. Hannu T. Klami finalistisen oikeusteorian kehittämissä. Klamin käytännönläheinen kanta on, että lakeja ei noudateta niiden itsenä vaan niiden järkevän tarkoituksen vuoksi.<sup>193</sup> Klami löytää tämän ajatuksen klassisesta tuomarinohjeesta, jonka mukaan lain tulee olla kohtuullinen. Kohtuus ymmärretään tässä ennen kaikkea järkeväksi ratkaisuksi. Tämä kanta on lakimiehen esittämänä mielenkiintoinen, sillä yleensä lain velvoittavuutta ja norminmukaisen käyttäytymisen ensisijaisuutta on pidetty itsestäänselvytenä tai asiana, jota ei tarvitse juuri pohtia. Perusteena tälle on usein lain taustalla oleva auktoriteetti, joka voi olla vaikka jokin perusnormi tai yhteiskunnan pakkovalta. Myös moraalinen velvoite käy.<sup>194</sup>

Lain noudattamisen syyt voidaan jakaa teoreettisesti esimerkiksi Tom R. Tylerin tapaan *instrumentaalisiin* (välineellisiin tai ulkoisiin) ja *normatiivisiin* (sisäisiin) syihin.<sup>195</sup> Instrumentaalinen syy noudattaa lakia on esimerkiksi sen yksilöllinen hyödyllisyys. Hyötyä voidaan tarkastella rationaalisen päätöksenteon yhtenä tekijänä etsittäessä tasapainoa toiminnan hyötyjen ja kustannusten välillä. Välineellinen näkökulma painottaa ihmisten toiminnassa merkityksellisenä seikkana ulkoisia tekijöitä eli vaikkapa odotettavissa olevan oikeudellisen, taloudellisen tai sosiaalisen seuraamuksen suuruutta. Yksi oikeudellinen seuraamus eli julkisen vallan antama rangaistus voidaan nähdä lain rikkomisen hintana.<sup>196</sup> Ulkoisiin instrumentaalisiin tekijöihin kuuluu myös seuraamuksena sosiaalinen kontrolli eli yksilön pelko joutua arvostelun kohteeksi siinä viiteryhmässä, johon hän kussakin tilanteessa kuuluu. Taloudellinen seuraamus on esimerkiksi markkinoiden hintamekanismin kautta tuleva hyöty tai tappio. Valitessaan tietyn toimintatavan yksilö joutuu esimerkiksi kohtaamaan korkeammat kustannukset vaikkapa määrältään suurempien jätemaksujen tai -verojen muodossa.

---

<sup>193</sup>Klami (1977), s. 359.

<sup>194</sup>Klami (1978), s. 147-148. Klamin käsityksen mukaan normin noudattamisen perusteena ei voi olla toinen normi kuten Klamin kritisoima lakipositivismi edellyttää vaan yksinkertaisesti järkevyyys. Järkevyyden osoittamiseksi tarvitaan yhteiskunnallista tietoa.

<sup>195</sup>Tyler (1990), May (2005), s. 318. Lain "ulkoisesta" vaikuttavuudesta ja mahdollisuuksista vaikuttaa myös ihmisen "sisäiseen maailmaan" ks. esim Cotterrel (1984), s. 55-6 ja 59-61. Esimerkkinä lain epäonnistumisesta sosiaalisen käyttäytymisen sääntelyssä Cotterrel mainitsee Yhdysvaltojen kieltolain 1920 - ja 1930-luvulla. Vastaava esimerkki voidaan esittää myös Suomesta. Lailla ei voitu muuttaa ihmisen sisäistä maailmaa haluttuun suuntaan.

<sup>196</sup>Cooter (1998), s. 585. Cooterin esittämän perinteisen taloustieteen näkökulman mukaan sanktio asettaa inhimilliselle toiminnalle vaihtoehtokustannuksen sanktion muodossa ja se toimii ulkoisena kannustimena tai käyttäytymisen rajoitteena. Cooter tarkastelee artikkelissaan lain vaikutuksia inhimillisen toiminnan sisäisiin rajoitteisiin eli arvoihin ja sosiaalisiin normeihin. Cooterin mukaan oikeus voi vaikuttaa sosiaalisiin normeihin ja sisäisiin arvoihin, kun sitoutuminen normiin tuo toimijalle etua entisiin arvoihin verrattuna. "A rational person internalizes a norm when commitment conveys an advantage relative to the original preferences and the changed preferences. I call such a change a "Pareto self-improvement." Cooter (1998), s. 585.

Normatiivinen tai sisäinen näkökulma tarkastelee lainkuuliaisuutta ennen kaikkea moraalisenä valintana<sup>197</sup> tai oikeudenmukaisuuden vaatimuksen *velvoittamana* toimintana. Se voidaan käsittää myös sitoutumisena julkisen vallan käskyjen noudattamiseen tai kansalaisvelvollisuutena.<sup>198</sup> Jos lainkuuliaisuus perustuu velvollisuuden tunteeseen, valinnassa ei jää juuri sijaa mahdollisen seuraamuksen tai rangaistuksen pohdinnalle. Normatiivisen näkökulman mukaan lain noudattamisen taustalla on joko tunne, että laki on oikeudenmukainen/moraalinen tai toisaalta, että julkinen valta on legitiimi määräämään käyttäytymistä. Tällaista käyttäytymistä kutsutaan mm. sisäistetyn normin seuraamiseksi. Normin sisäistämiseen ja velvollisuuden tunteesta johtuvaan lain noudattamiseen vaikuttaa mm. tieto sääntelyn kohteen arvosta ja sääntelyn hyväksyttävyydestä.<sup>199</sup> Tässä yhteydessä julkisen vallan kannalta on oleellisen tärkeää, että kansalaisilla on julkisen vallan haluama kuva tai ”oikea” tieto sääntelyn tarkoituksesta ja vaikutuksista.<sup>200</sup> Sääntelyteorian normatiivisen suuntauksen mukaan tämän tiedon tulisi luonnollisesti olla paras käytettävissä oleva tieto eikä ainoastaan poliittisesti hyväksyttävä versio mahdollisesta oikeasta tiedosta.

Sääntelyn kokeminen oikeudenmukaiseksi edesauttaa luonnollisesti norminmukaista käyttäytymistä. Sen sijaan ei ole helppoa tietää millainen sääntely koetaan oikeudenmukaiseksi ja onko oikeudenmukaisuuden kokemus yksin riittävä kriteeri valita tavoite ja ohjauskeino. Ainakaan oikeudenmukaisuuskäsityksen epämääräisyys ja muuttuvaisuus eivät tee siitä helposti hyödynnettävää kriteeriä.<sup>201</sup> Tästä huolimatta moraalin ja lainsäätäjän legitimitetin eli sisäisten tekijöiden merkitystä on haluttu korostaa myös oikeudellisissa käytännöissä. Tyler & Darley (2000) analysoivat mahdollisuutta luoda lainkuuliainen yhteiskunta (*law-abiding society*) korostamalla sisäisen motivaation (moraali ja julkisen vallan legitimitetti) voimaa ihmisten käyttäytymisen sääntelijänä. Lain noudattamisen kannalta he pitivät tärkeänä, että laki vastaa yhteistä moraalialia ja julkisen vallan legitimitetti on vahva. He ehdottavat, että tuomioistuinten pitäisi tulkita lakia ihmisten moraalisten tunteiden mukaan.<sup>202</sup>

Hallinnon näkökulmasta yhteisen moraalin kanssa sopusoinnussa oleva laki vapauttaisi Tyler & Darleyn mukaan viranomaiset tutkimaan erityisesti niiden yksilöiden toimia, jotka eivät ole sisäistäneet yhteisiä arvoja.<sup>203</sup> Kirjoittajat kyllä mainitsevat yleisen moraalin tunnistamisen ongelmat ja edellyttävät, että sitä tutkitaan oikeudellisen päätöksenteon tukemiseksi. Tästä huolimatta on arveluttavaa, kuinka moniarvoisessa ja avoimessa yhteiskunnassa laki voisi olla yhdenmukainen yhteisen moraalin kanssa, josta ei välttämättä olla yksimielisiä. Toisaalta ajatus ei ehkä ole kovin kaukainen, jos kollektiivinen päätöksenteko toimii ja ottaa yhteiskunnan arvot huomioon. Tämä voisi kuitenkin johtaa paremminkin moraalista vapaaseen kuin siihen sidottuun lainsäädäntöön.

Tyran & Feld (2002) tutkivat sääntöjen noudattamiseen vaikuttavia tekijöitä kokeellisesti. He tarkastelivat seuraamusten ja lainsäädännön hyväksyttävyyden

---

<sup>197</sup>Moraalisen valinnan filosofinen määritelmä sisältää yleensä ajatuksen, että moraaliseksi katsottu valinta on toimintaa sisäisen velvoitteen vuoksi vastoin omaa välitöntä etua. Oman edun mukainen toiminta ei saa osakseen moraalisen toiminnan sädekehää. Edellyttäisikö tämä siis moraalisten valintojen arvioinnissa tietoa toiminnan vaikutuksista itseän ja muihin? Jos näin on, moraalinen toiminta on tietenkin mitä suurimmassa määrin rationaalista harkintaa vaativaa, mikä vastaa myös arkikokemusta moraalista valinnoista, joita ei voi tehdä nopeasti tai ainakaan ilman harkintaa.

<sup>198</sup>Tyler (1990), s. 3-4., May (2005), s. 318.

<sup>199</sup>Ks. esim. May (2005), s. 320-21.

<sup>200</sup>Tyler & Darley (2000), s. 727.

<sup>201</sup>Oikeudenmukaisuuskäsitteen epäselvyyksistä Peczenik (1995), s. 414-415.

<sup>202</sup>Tyler & Darley (2000), s. 727.

<sup>203</sup>Tyler & Darley (2000), s. 737.

vaikutuksia päätökseen noudattaa lievää sääntöä (vähäinen seuraamus). Ongelmana oli selittää havaintoa, miksi ihmiset noudattavat myös sääntöjä joiden rikkomisesta ei seuraa rangaistusta. Tarkoituksena oli myös analysoida käyttäytymisen välineellisen ja normatiivisen selittämisen suhdetta.<sup>204</sup> Kokeeseen osallistuneiden joukossa havaittiin toki sääntöjä noudatettavan, jos seuraamus oli ankara. Toisaalta havaittiin, että sääntöjä noudatettiin ilman seuraamustakin, jos sääntö oli yhteisön hyväksymä eli se oli hyväksytty esimerkiksi yhteisellä äänestyksellä. Äänestys vakuutti ryhmän siitä, että muutkin noudattavat sitä. Havaintona siis oli, että säännön noudattamisessa ihmiset ottavat huomioon odotetun rangaistuksen, säännön hyväksyttävyyden ja yhteistyön mahdollisuuden.<sup>205</sup>

Lievää lakia noudatettiin ilman rangaistuksen uhkaa, jos sen oli hyväksytty yhteisön sisäisessä äänestyksessä ja muidenkin uskottiin noudattavan sitä. Lievä laki ei vaikuttanut käyttäytymiseen, jos se oli auktoriteetin antama ja vailla yhteisön hyväksyntää. Ankaraa lakia noudatettiin sanktion uhalla, vaikka se ei olikin ulkopuolelta annettu. Tekijät huomauttivat, että tutkimuksessa ei otettu huomioon säännön (lain) toimeenpanon aiheuttamia kustannuksia. Jos sanktio on epävarma esimerkiksi toimeenpanon korkeiden kustannusten vuoksi, se voi lieventää erilaisten sääntöjen noudattamisessa havaittuja eroja.<sup>206</sup> Tekijöiden mukaan tulokset asettavat epäilyjä sen suhteen voidaanko lailla vaikuttaa käyttäytymiseen, jos säännöt eivät ole yhteisössä yleisesti hyväksyttyjä. Lailla olisi siis vaikea muuttaa vakiintunutta käyttäytymistä ellei muutokseen ole valmiutta.

#### *Oikeudenmukainen laki*

Oikeudenmukaisuutta voidaan tarkastella *materiaalisena* ja *prosessuaalisena* oikeudenmukaisuutena. Materiaalinen oikeudenmukaisuus voidaan ymmärtää suppeassa mielessä yksittäisen oikeusriidan ratkaisun hyväksyttävyytenä ja laajassa mielessä yhteiskunnallisena oikeudenmukaisuutena, joka voi ilmetä vaikka tasaisena tulonjakona tai tasaisena hyvinvoinnin jakautumisena. Laajempi näkökulma viittaisi esimerkiksi oikeudenmukaisuuteen joillakin markkinoilla tai jonkun yhteiskunnallisen ongelmakentän suhteen. Ovatko esimerkiksi sähkömarkkinat oikeudenmukaiset tai toimiiko terveydenhuoltojärjestelmä oikeudenmukaisesti.

Prosessuaalinen oikeudenmukaisuus painottaa saavutetun ratkaisun sisällön sijaan päätöksenteon menettelyn arviointia. Siinä on keskeistä, että kaikki asiaan vaikuttavat seikat on otettu huomioon ja asianosaiset katsovat niiden tuleen oikein arvioituiksi. Yksittäisissä päätöksissä ratkaisu voi tällöin olla jonkun tahon etujen vastainen, mutta se voidaan kuitenkin hyväksyä oikeana tai oikeudenmukaisena, koska se on saavutettu parhaalla mahdollisella tai oikeudenmukaisella menettelytavalla. Tässä näkökulmassa korostuu ratkaistavien asioiden monimutkaisuus ja epäily siitä voiko yhtä ja oikeaa ratkaisua olla.

Mitä oikeudenmukaisuus voi olla teoreettisesti? John Rawls sanoo oikeudenmukaisuutta ylipäättään korkeimmaksi moraaliarvoksi ja kuvaa sitä yleisenä inhimillisenä pyrkimyksenä.<sup>207</sup> Toisaalta oikeudenmukaisuus on liitetty myös yhteen yksilön oikeuksien kanssa. Aleksander Peczenik luokittelee oikeudenmukaisuutta

---

<sup>204</sup>Välineellisellä selittämisellä tarkoitettiin lähinnä peloteteoriaa, jonka mukaan odotetun sanktion suuruus vaikuttaa päätökseen noudattaa sääntöä. Normatiivisen teorian mukaan normi vaikuttaa käyttäytymiseen silloin kun se sosiaalisena normina on aktivoitunut mielessä tietona sen sisällöstä tai vaikkapa muiden käyttäytymisen antamana ohjeena.

<sup>205</sup>Tyran & Feld (2002), s. 20.

<sup>206</sup>Tyran & Feld (2002), s. 20.

<sup>207</sup>Rawls (1988), s. 15 ja 316, katso lisäksi Peczenik (1995), s. 409-430.

selittävät teorian yleisen filosofian alaan kuuluviin, tapauskohtaisiin sekä psykologisiin ja sosiologisiin teorioihin.<sup>208</sup> Vallitsevassa ajattelussa on ehkä keskeistä erottaa erilaisia oikeudenmukaisuusperiaatteita, joita sovelletaan arvioitaviin tapauksiin. Oikeudenmukaisuusperiaatteisiin kuuluvat mm. muodollinen oikeudenmukaisuus (esim. yksilöiden tasapuolinen kohtelu) ja aineellinen oikeudenmukaisuus (esim. tulonjaon tai resurssien jaon oikeudenmukaisuus).<sup>209</sup> Yksi tapa lähestyä oikeudenmukaisuutta on käsittää se yhteiskunnalliseksi tavoitteeksi eli lähinnä arvoksi, jota pitää edistää ja joka rajoittaa esimerkiksi hyväksyttäviä lainsäädäntövaihtoehtoja.<sup>210</sup>

Näille periaatteille yhteinen näkökulma on ihmisten auktoritatiivisen kohtelun oikeudenmukaisuuden arviointi. Periaatteet siis kertovat kuinka julkisen vallan tulisi kohdella ihmisiä. Tämä näkökulma näyttäisi soveltuvan tutkimukseen, jossa analysoidaan yhteiskuntapolitiikan toteuttamiseksi luotuja tavoitteellisia oikeudellisia välineitä. Vaikeuksiakin on. Esimerkiksi voidaan ottaa Peczenikin esittämä ongelma oikeudenmukaisuusperiaatteiden heikkoudesta. Hänen mukaansa tulonjaon (*distributiv*) oikeudenmukaisuuden periaatteena voidaan käyttää niukkojen resurssien ansioiden (*förtjänst*) mukaista jakoa, mutta se on vaikeaa “ansioiden” määrittelyn vuoksi.<sup>211</sup>

Käytännössä tällaiset “jakotilanteet” eivät ehkä kuitenkaan ole kovin merkittäviä tai kiinnostavia. Julkinen valta tekee vain harvoin suoria päätöksiä niukkojen resurssien jaosta.<sup>212</sup> Yleensä jakovaikutukset tulevat esiin epäsuorasti tavoiteltaessa asetettuja tavoitteita. Suoraviivaisessa varallisuuden jaossa “ansioiden” arviointi voi kuitenkin olla varsin yksinkertaista. Jos esimerkiksi virkamiehen olisi tehtävä päätös, antaako metsästyskivääri (niukka resurssi) ansiokkaalle metsästäjälle vai hyvälle hevosmiehelle, voidaan oikeudenmukaisena päätöksenä pitää kiväärin antamista metsästäjälle. Toki tässäkin voi olla epäselvyyttä siitä onko toinen todella niin taitava metsästäjä kuin väitetään. Tiedon puute voidaan toki ratkaista testaamalla tai esimerkiksi tarjoamalla kivääriä kaupaksi noille kahdelle. Kiväärin kanssa “ansiokkaampi” kansalainen tarjoaa siitä tietenkin suuremman korvauksen.<sup>213</sup>

Yhteiskunnan kannalta yhtä merkittävä kysymys kuin oikeudenmukaisen jakopäätöksen tekeminen on resurssien jakautumisen tasapuolisuus niissäkin tilanteissa, joissa päätöstä ei tehdä ihmisten yläpuolella vaan näiden kesken. Yhteiskunnan todellisuus tulee ottaa oikeudenmukaisuuden arvioissa huomioon.<sup>214</sup> Silloin oikeudenmukaisuus ei toteutuisi yksinomaan oikeudenmukaisen kohtelun tai päätöksenteon kautta vaan jatkuvana oikeudenmukaisena yhteiskunnallisena toimintana tai prosessina.

---

<sup>208</sup>Peczenik (1995), s. 410-411.

<sup>209</sup>Peczenik (1995), s. 411- ja Rawls (1988), s. 43-77.

<sup>210</sup>Klamin (1977, s. 363) mukaan oikeudenmukaisuus ja oikeusvarmuus ovat yhteiskunnallisia tavoitteita. Sellaisina ne lähestyvät arvoja.

<sup>211</sup>Peczenik (1995), s. 414. Oikeudenmukaisuus periaatteet asettavat hänen mukaansa paremminkin kysymyksiä kuin antavat vastauksia.

<sup>212</sup>Resurssien jaossa “tuotannollisista kyvyistä” nouseva taloudellinen tehokkuus on helppo peruste oikealle jaolle. Käytännön esimerkkinä niukkojen resurssien jaosta voidaan käyttää radiotaajuuksien jakoa (esim. radiotoiminnan tai matkapuhelinverkkojen tarvitsemat taajuudet).

<sup>213</sup>Joka tapauksessa voidaan uskoa, että kivääri päättyy metsästäjälle, jos vaihto on sallittua. Tietysti voi käydä niin, että hevosmies on rikas ja keräilee aseita. Silloin kiväärin yhteiskunnallinen hyöty tulee ehkä hyödynnettyä vajaasti. Riski kiväärin tuoman hyödyn hukkaantumiseen on suurempi, jos se annetaan korvauksetta. Virkamiehen erehtyessä antamaan kiväärin hevosmiehelle yhteisö jää aineellisesti köyhemmäksi. Jos kivääri on myyty hevosmiehelle, virkamiehellä on varoja käytettäväksi yhteisön hyväksi. Käytännössä lainsäädäntöratkaisut ovat harvoin tällaisia, vaan ne sisältävät aina etujen ja haittojen yhdistelmiä.

<sup>214</sup>Oikeudenmukaisuutta arvioitaessa pitäisi esim. Nozickin mukaan ottaa huomioon myös vallitseva tilanne ja sen historialliset lähtökohdat. Peczenik (1995), s. 422 ja siinä viitattu Nozick (1974), ss.155.

Tässä tutkimuksessa on omaksuttu näkemys, jonka mukaan oikeudenmukaisuus toteutuu *lainsäädäntömuutoksissa* ja *tavoitteellisessa lainsäädännössä* silloin, kun kenenkään hyvinvointi ei perusteettomasti vähene. Perusteltu hyvinvoinnin väheneminen voisi johtua esimerkiksi siitä, että sääntely perustuu uuteen tietoon, joka tekee entisten toimintatapojen hyväksyttävyyden mahdottomaksi. Näissäkin tapauksissa tulisi oikeudenmukaisuuden ja poliittisen prosessin luonteen vuoksi lieventää muutoksen vaikutuksia. Ohjauskeino on tässä tutkimuksessa arvioitu oikeudenmukaiseksi silloin, kun sen kustannusvaikutukset kohdistuvat tasapuolisesti kaikkiin ohjauksen kohteena oleviin. Tavoiteltavien hyötyjen tulee olla kustannuksia suuremmat ja hyötyjenkin tulee jakautua tasaisesti tai ainakin perustellusti. Tämän oikeudenmukaisuuskäsityksen toimivuus edellyttää, että toimenpiteen tavoitteista, yhteiskunnan tilasta ja toimien vaikutuksista on käytettävissä paljon tietoa.

Edellä esitettyyn perustuen lainsäädännön vaikuttavuus ja sääntelyn toimivuus perustuvat kahden seikan yhdistelmään. Ensinnäkin sääntelyn tulee olla legitiimiä eli sen tulee johtaa hyväksyttävään lopputulokseen ja sen tulee tavoitella hyväksyttyjä päämääriä. Lopputuloksen ja tavoitteiden hyväksyttävyys edellyttää lain taloudellisten ja käytännöllisten vaikutusten arviointia. Tätä kautta laki ja oikeus voi saavuttaa myös moraalisen vaikuttavuuden ja julkisen vallan legitimitetti vahvistuu. Käytännössä tämä tarkoittaa, että yksilöiltä vaadittu norminmukainen käyttäytyminen ei voi olla suuresti ristiriidassa yksilön järkevän käyttäytymisen kanssa. Jos norminmukainen käyttäytyminen johtaa säännönmukaisesti yksilön kannalta huonompaan tulokseen normia ei noudateta vapaaehtoisesti tai sitä muutetaan heti, kun sääntelyn kohteilla on riittävästi yhteiskunnallista vaikutusvaltaa.

#### *Käyttäytyminen ja lain vaikuttavuus*

Avoimuuden tai julkisuuden merkitys viranomaisten toiminnan vaikuttavuudessa viittaavat myös Suomen ympäristölupajärjestelmää tutkineen Per Mickwitzin havainnot.<sup>215</sup> Hänen mukaansa vesioikeuksien antamien lupien vaikuttavuus paperi- ja selluteollisuuden päästöihin oli epäsuora ja vähäinen. Luvat eivät sellaisenaan vähentäneet päästöjä. Sen sijaan avoimeen lupajärjestelmään liittynyt ennustettavuus ja selkeä tavoitteellisuus eli julkinen päästöjen vähennystavoite auttoi motivoimaan tuotantolaitoksia päästöjen vähennyksiin.

Oikeustieteen näkökulmasta havainnot voivat tuntua yllättäviltä, sillä yleensä viranomaisten päätöksiin ja lainsäädäntöön liitetään käsitys, jonka mukaan laki tai viranomaistoiminta luovat toimintavelvoitteita ja norminmukainen käyttäytyminen johtaa sitten tavoiteluihin tuloksiin tai vaikutuksiin. Mickwitzin havaintona oli kuitenkin poliittisen ja oikeudellisesti sitomattoman julkisen tavoitteen ensisijainen vaikuttavuus. Oikeudelliset normitkin syntyivät itse asiassa politiikan noudattamisen yhteydessä jälkikäteen ja perustuivat politiikan mukaisen käyttäytymisen kodifointiin.

Lähestyttäessä kysymystä laajemmasta näkökulmasta havaintoa ei sitä vastoin voida pitää yllättävänä. Viranomaisten toiminta myötäili sääntelyn kohteena olleen teollisuuden alan toimia. Tästä huolimatta viranomaisten onnistui laajasti hyväksytyjen tavoiteohjelmien tukemana luoda ennustettava politiikka, joka yhdessä markkinoilta tulevien kannustimien kanssa johti päästöjen huomattaviin vähennyksiin. Lainsäätäjä ja viranomais eli julkinen valta oli luonut edellytykset tuloksekselle

---

<sup>215</sup>Mickwitz (2003), s. 250. Näin myös Ollikainen (1995), s. 313, jonka mukaan lupajärjestelmä sinänsä ei ole auttanut vähentämään päästöjä.

ympäristöpolitiikalle, ei kuitenkaan pakottavan ja kirjoitetun lainsäädännön kautta vaan avoimesti ja erilaiset intressit yhteen sovittavien tavoitteiden kautta.

### 1.5.4 Tukiohjelman valmistelu ja lainsäätäjän päätöksenteko

Lainsäädäntöprosessin teoreettinen avaaminen auttaa ymmärtämään ympäristötukien käytön yleisiä piirteitä, jotka jäisivät muutoin kenties ristiriitaisiksi esitettyjen käsitysten ja havaintojen valossa. Näistä alustavasti mainittakoon esimerkiksi mm. Suomessa pitäytyminen pinnalta katsoen tehottomissa ympäristöpolitiikkaa täydentävissä erityistuuissa, jotka jaetaan yksittäin hakemusten perusteella. Ensin tuodaan esiin tekijöitä, jotka on otettava huomioon tarkasteltaessa tukiohjelman perustamista ja siinä asetettavia tavoitteita. Huomioon otettavat kysymykset ovat ensinnäkin oikeudellisia ja toiseksi käytännöllisiä. Käytännössä tukiohjelmasta päätettäessä tulisi arvioida etukäteen tuen hyötyjä eli mm. vaikuttavuutta ja haittoja kuten esimerkiksi kilpailuvaikutuksia ja verotulojen käytön aiheuttamia taloudellisia rasituksia. Vaikuttavuuden arvioinnissa ovat keskeisellä sijalla teoreettiset ja suomalaiset käytännön havainnot vaikutuksista yritys- ja toimialatasolla. Lopuksi tarkastellaan kysymystä millaisia julkilausuttuja tavoitteita tuelle asetetaan lainsäädäntöprosessissa.

Teoreettisella tasolla sekä valtiontuen käyttö ympäristönsuojelun itsenäisenä ohjauskeinona että täydentävänä keinona esimerkiksi rahoitustuen muodossa on lähtökohtaisesti todettu varsin tehottomaksi.<sup>216</sup> Lisäksi sen katsotaan yleensä olevan ympäristölainsäädännön aiheuttaja maksaa -periaatteen vastaista. Työssä koetetaan etsiä vastausta kysymykseen mitä roolia ympäristötuki esittää ympäristöpolitiikassa, jos se on tehotonta ja myös poikkeus ympäristöpoliittisen lainsäädännön oikeudellisista periaatteista. Toki on muistettava, että mahdollisuuksia vaikuttavaan ja tarkoituksenmukaiseen ympäristötukeen voi olla ja varmasti onkin olemassa.

Ympäristönsuojelun taloudellisten ohjauskeinojen ja myös valtiontuen vaikuttavuutta ympäristöpolitiikan keinona erittelee teoreettisella tasolla normatiivinen ympäristöpolitiikan teoria (*normative theory of environmental regulation*), joka rakentuu lähinnä Pigoun ja Baumolin työhön. Sen tarkoituksena on löytää teoreettisesti paras mahdollinen tai optimaalinen tapa hallinta ympäristöongelmia. Ongelmien selityksenä ovat tuotannon negatiiviset ulkoisvaikutukset. Normatiivisen ympäristöpolitiikan teorian taustaoletuksena ja lähtökohtana on oletus ulkoisvaikutusten alla toimivista kilpailevista markkinoista ja yleistä etua tavoittelevasta lainsäätäjistä, joka etsii optimaalisia ratkaisuja ja panee ne sellaisenaan täytäntöön yleensä ilman (transaktio)kustannuksia. Normatiivisen ympäristöpolitiikan tutkimuksen tavoitteena on löytää paras mahdollinen keino korjata markkinoiden virheet eli tässä tapauksessa sisäistää saastumisen muodossa ilmenevä negatiivinen ulkoisvaikutus markkinoiden toimintaan ja erityisesti hintoihin. Silloin hintajärjestelmä ohjaa markkinat ympäristön kannalta tehokkaaseen tasapainoon. Tässä yhteydessä on mielenkiintoista havaita, että mm. Euroopan komission asettamissa asiakirjoissa kuten ympäristötuen suuntaviivoissa esitetään juuri tämän suuntaisia

---

<sup>216</sup>Ainoa itsenäinen ympäristötuki on ns. päästövähennyspalkkio, joka toimisi päästöveron tapaan houkutellen kuitenkin alalle lisää tuotantoa ja päästöjä. Näin mm. Baumol & Oates (1988), s. 211-234. Toisin kohdennetut tuet (kuten rahoitustuet) eivät yleensä sellaisenaan sisällä kannustinvaikutuksia eli ne eivät vaikuta ympäristölle haitalliseen toimintaan juuri millään tavoin. Ks. mm. Kalle Määttä (1999c), s. 226.

perusteluja noudatettavalle ympäristöpolitiikalle ja sen mukaiselle ympäristönsuojelun valtiontuelle.<sup>217</sup>

Ympäristöpolitiikan taloudellisessa teoriassa valtiontuki on yleensä katsottu ohjauskeinoja luokiteltaessa taloudelliseksi ohjauskeinoksi, joille on ominaista, että ohjauksen kohteille ei aseteta suoria oikeudellisia velvoitteita toimia tietyllä tavalla, vaan näiden valintoihin vaikutetaan epäsuorasti asettamalla toimille taloudellisia seuraamuksia.<sup>218</sup> Valtiontuellakin on suoria taloudellisia vaikutuksia tuettavassa toiminnassa, mutta erityisesti harkinnanvaraisilla tuilla on paljon hallinnollisen ohjauksen piirteitä. Valtiontuki toteutuu usein yksittäisten hallintopäätösten kautta (harkinnanvaraiset tuet), mikä on perinteinen tapa toteuttaa hallinnollista sääntelyä.<sup>219</sup> Taloudellisen ohjauksen piiriin kuuluvat luontevammin yleiset tuet (mm. verotuet välillisessä verotuksessa), joiden toteuttaminen käy varsin summaarisilla hallintotoimilla.

Normatiivinen näkökulma soveltuu hyvin oikeudelliseen tutkimukseen, jossa lainsäädäntöä tarkastellaan lähinnä sisältä käsin eikä sen syntytavalla tai toisaalta vaikutuksillakaan katsota olevan juuri merkitystä laintulkinnalle tai systematiikalle. Tämän näkökulman antama arvio ympäristötuelle on selkeän kielteinen. Lähtökohtaisesti ympäristötuelle ei juurikaan saavutettaisi parannuksia ympäristön tilaan ja tuen toteutuksen kustannukset ovat korkeat. Ympäristötuen koko kuva täsmentyy kuitenkin vasta kun tarkasteluun otetaan mukaan toiminnassa mukana olevat yhteiskunnalliset instituutiot ja niiden toiminta ja oikeudellinen sääntely.

Normatiivisessa tavassa arvioida ympäristötukien vaikuttavuutta (*normative theory of environmental policy*) on yleensä jäänyt tarkastelematta lähemmin millaisessa toimintaympäristössä tuki toimii. Kansalliset viranomaiset jakavat ympäristötuet hakijoille yksitellen hakemusten perusteella, ellei ole kyse yleisistä tuista kuten verotuista. Vasta tarkastelemalla myös tätä jakotoimintaa voidaan analysoida ympäristötuen ominaisuuksia omassa toimintaympäristössään. Erityisesti käsillä olevassa tutkimuksessa korostetaan ajatusta, että tuelle asetettu tavoite näkyy tuen kohteen, tukimuodon ja tuen toteutuksen muodon valinnassa. Toisaalta oikea kohteen ja muodon valinta on edellytys tuen toimivuudelle. Jos valitut tukikohteet, tukimuodot ja tuen toteutus eivät ole sopusoinnussa tavoitteiden kanssa, voidaan etsiä tehostavia muutoksia tuen käytössä ja samalla voidaan esittää arvioita epäjohtonmukaisuuksien syistä.

Yksi tapa arvioida julkisia hankkeita ja myös ympäristötukia niiden taloudellisen kannattavuuden näkökulmasta on kustannushyötyanalyysi (*cost benefit analysis, CBA*), joka vertailee saavutettavia hyötyjä ja aiheutuvia kustannuksia. Hanketta voidaan pitää kannattavana hyötyjen ylittäessä kustannukset. Julkisen talouden kokonaisuuden kannalta tyytyminen pelkkään yksittäisen hankkeen "kirjanpidolliseen nollatulokseen" ei ole tyydyttävää. Suurin nettohyöty näet saadaan kun toteutetaan hankkeita lähtien siitä, jonka kustannusten ja hyötyjen erotus on suurin.<sup>220</sup> Hankkeita voidaan vertailla niiden marginaalikustannusten avulla.

---

<sup>217</sup>Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle (2001/C 37/03), kappale 6 ja siinä määritellyt erityisesti "Käsite kustannusten sisällyttäminen hintoihin" ja "Todellisiin kustannuksiin perustuvat hinnat".

<sup>218</sup>Taloudellisen ohjauksen tunnusmerkintöjä on esitetty erityisesti ympäristönsuojelun ohjauskeinojen analyysin yhteydessä. Sen tunnusmerkistöksi on ehdotettu mm. painottumista kieltojen sijaan taloudellisten kustannusten lisäämiseen, valintojen hajauttamista viranomaiselta ohjauksen kohteille ja pyrkimystä kustannustehokkuuteen (tai taloudellisuuteen). Ks. mm. Määttä (1999b), s. 24-26, Määttä (1999a), s. 24-25.

<sup>219</sup>Mäenpää (2000), s.

<sup>220</sup>Ks. esim. Viscusi & Vernon & Harrington (2000), s. 28-30.

Yleisenä periaatteena kustannushyötyanalyysin soveltaminen ei ole kuitenkaan ongelmatonta, sillä se ei välttämättä ota huomioon kaikkia asiaan vaikuttavia seikkoja.<sup>221</sup> Anthony Ogus kuvaa kustannushyötyanalyysin vaikeuksia lainsäädäntöhankkeiden toimivuutta selvitettäessä. Kustannushyötyanalyysi on lähtöisin julkisten rakennushankkeiden kannattavuuden arvioinnista. Yleensä rakennushankkeita monimutkaisempia julkisen vallan hankkeita pitäisi tarkastella välittömiä kustannuksia ja hyötyjä laajemmasta näkökulmasta. Sääntelyhankkeiden arvioinnissa perinteinen CBA ei ota riittävällä tavalla huomioon säädetyn lain ja halutun käyttäytymisen välissä olevia tekijöitä. Näitä ovat mm.

- lain noudattamisen taso (*level of compliance*)
- oikeiden syiden erottaminen (*counterfactual*), mikä on tilanne ilman sääntelyä ja vaikuttaako joku muu tapahtumiin (esim. kustannustekijöiden riippuvuus - öljyn hinta, talouden suhdanteet tms.)
- sääntelystandardin valinta (*general/spuecific*)
- vaihtoehtoiset ratkaisut (*alternative regulatory techniques*)
- epäsuorat vaikutukset (*indirect effects*)

Kenties täydellisemmän kuvan valtiontuesta omassa sääntely- ja toimintakentässään antaa positiivinen ympäristöpolitiikan teoria (*positive theory of environmental policy*). Siinä tarkastelun kohteeksi otetaan poliittinen päätöksentekoprosessi ja toisaalta myös lainsäädännön toimeenpano. Tähän liittyen ns. *public choice* -tutkimussuuntaus kuvaa julkisen päätöksenteon ongelmia (Buchanan & Tullock) samoin kuin taloudellisen sääntelyn teoria (*theory of economic regulation* - Stigler, Posner) ja *rent seeking* -teoria (A. Kruger). Näissä lainsäädäntöä tarkastellaan välineenä ratkaista ongelmia, joihin liittyy taloudellisia ja yhteiskunnallisia ristiriitoja. Lainsäädäntöratkaisu ei tällöin välttämättä tavoittele yksinomaan suurinta mahdollista yhteistä hyvää vaan turvaa osaltaan myös vaikutusvaltaisten tahojen etuja. Poliittinen päätöksenteko on tämän näkemyksen mukaan myös yksi tapa, jonka avulla voidaan ajaa yksityisiä tavoitteita.

Tässä yhteydessä on myös avattava hieman erilaisia tapoja analysoida lainsäätäjän toimintaa ja motiiveja. Yleensä lainsäätäjän katsotaan lähtökohtaisesti toimivan yleisen edun puolesta. Toisaalta kokonaiskuvan kannalta ei ole hedelmällistä jäädä tähän, vaan toteutuneiden lainsäädäntöratkaisujen taustalla voidaan nähdä poliittinen prosessi, joka käytännössä ratkaisee esimerkiksi ympäristöpolitiikan esiin nostamia ristiriitoja. Yleensä erityisten intressien vaikutuksen on katsottu kuuluvan osana poliittiseen prosessiin.<sup>222</sup> Tarkemmin intressiryhmien vaikutusmahdollisuuksia ja piirteitä on analysoinut alunperin Mancur Olson.<sup>223</sup> On tärkeää havaita, että laki ja oikeus ratkaisee osaltaan ristiriitoja yleisen ja erityisten etujen välillä. Ristiriitojen ratkaisut voidaan tehdä poliittisesti lainsäätäjän tai käytännössä viranomaisten ja viimekädessä tuomioistuineläytöksen piirissä.

---

<sup>221</sup>Ks. esim Ogus (1998). Kustannushyötyanalyysin teoreettisista ja käytännön vaikeuksista mm. Lave (1996). Vaikeuksia aiheuttaa mm. kustannusten helpompi laskettavuus. Lisäksi hyötyjen rahallinen arvioiminen voi riippua esimerkiksi vaihtelevista arvoista. Tätä kuvastaa esimerkiksi vaikeus arvioida ihmishengen tai luonnon arvoa. Rahallisen arvioinnin sanotaan lisäksi johtavan moraaliseen relativismiin absoluuttisen moraalin sijaan. Silloin esimerkiksi ihmishengen hintaa tai sananvapauden arvoa jouduttaisiin vertaamaan muihin taloudellisiin hyödykkeisiin. Voidaan tietysti sanoa, että näin todellisuudessa tehdäänkin. Esimerkiksi suomalaisen liikennepolitiikan tavoitteena ei ole välttää kaikkia kuolonuhreja. Lisäksi joistakin kansanterveydellisistä rokotusohjelmista on odotettavissa tilastollisia henkilövahinkoja.

<sup>222</sup>Peters (1989), s. 21-22.

<sup>223</sup>Olson, Mancur (1971): *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press. England.



Tukiohjelman perustaminen vaatii kotimaista lainsäädäntöä, joka syntyy poliittisen päätöksenteon kautta. Tässä yhteydessä ohjelma saa myös tavoitteet ja perustelut. Kansallisen lain lisäksi tarvitaan yleensä Euroopan komission hyväksyntä. Työn tuloksena on laki tai muu säädös, joka on enemmän tai vähemmän soviteltu ratkaisu ja valinta monista vaihtoehdoista. Syntyneen lain voidaan olettaa toteuttavan yleistä intressiä. Yleisen edun toteuttamisen on sanottu olevan myös lain tai yleensä julkisen vallan tehtävä, kun pohditaan teoreettisella tasolla yleistä hyvinvointia ja sen maksimointia (*normative welfare economics*).<sup>224</sup> Ajattelutapa soveltuu hyvin myös oikeustieteeseen ja erityisesti lainopilliseen tutkimukseen. Tämä ei ole kuitenkaan ainoa valtion roolia kuvaava ajattelutapa, sillä toisaalta ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että laki toteuttaa tämän ohessa myös joitakin yksityisiä intressejä tai että nämä vaikuttavat lain lopulliseen sisältöön. Valitut ratkaisut voivat myös olla epäonnistuneita. Tätä kysymystä analysoi mm. *public choice* -tutkimussuuntaus. Siinä politiikka ja lainsäädäntö nähdään erilaisten intressien tasapainottamisen ja resurssien kohdentamisen välineenä.<sup>225</sup> Lainsäädäntötyössä mukana olevat puolueet ja poliitikot ottavat tämän näkemyksen mukaan huomioon myös erilaiset yksityiset intressit silloin, kun se edistää oman vaikutusvallan kasvua tai säilyttämistä.<sup>226</sup> Onko laki ja oikeus siis yksinomaan yleisen intressin ja yhteisen hyvän toteuttaja vai toteuttaako sen ainoastaan intressiryhmien ja poliitikkojen omia tavoitteita. Oikea vastaus on varmastikin jotain tältä väliltä.

Gary S. Becker on kehitellyt kollektiivisen päätöksenteon intressiteoriaa lisäten siihen luonnolliselta tuntuvan ajatuksen keskenään kilpailevista tavoitteista ja intressiryhmistä.<sup>227</sup> Intressiryhmien kilpailun vaikutuksesta poliittiset päätökset näyttäisivät suosivan tehokkuuteen pyrkiviä tai laajempaa yleistä etua edistäviä ratkaisuja olivat ne sitten markkinahäiriöiden korjaamista tai julkisten hyödykkeiden tuottamista, koska ne tuovat hyötyjä kaikille eivätkä lisää esimerkiksi verotuksen ja julkisten tukien aiheuttamia tehokkuustappioita. Beckerin itsensä mukaan tämä lähestymistapa yhdistää ajatukset valtiosta yleisen hyvän tavoittelijana ja intressiryhmien etujen toteuttajana.<sup>228</sup> Tämä antaa moniarvoisen yhteiskunnan poliittisesta toiminnasta varsin positiivisen ja myönteisen kuvan, vaikka oletuksena olikin poliittinen järjestelmä, joka verotuksen, tukien ja muun

---

<sup>224</sup>Ks. mm. Faure & Skogh (2003), s. 171-172.

<sup>225</sup>Faure & Skogh (2003), s. 172. Yleistä hyvää tai omia tavoitteita toteuttavan valtion toisistaan poikkeavia näkökulmia tarkastelevat mm. Edwards & Keen (1996). Heillä on tarkastelun kohteena kansainvälinen verokilpailu, jonka voidaan nähdä rajoittavan hyödyllisellä tavalla julkisen vallan omien tavoitteiden ajamista vastoin yleistä etua tai toisaalta yhteisen päätöksenteon puutteista johtuvana mekanismina, joka johtaa sosiaalisen hyvinvoinnin rapautumiseen. Verokilpailun yhteisin päätöksiin tapahtuvan rajoittamisen hyöty näyttäisi riippuvan siitä voidaanko verotulot käyttää hyvinvointia lisäävällä tavalla (tässä *income effect*) ja toisaalta muuttavatko kasvavat verotulot julkisen vallan kohtaamia kannusteita käyttäen varoja oman tai yleisen edun tavoitteluun (tässä *price effect*). Edwards & Keen (1996), s. 130.

<sup>226</sup>James M. Buchanan on esittänyt, että rajoittamattomaan enemmistövaltaan perustuva poliittinen järjestelmä ei tuota niinkään yhteisen hyvän vaatimia julkishyödykkeitä vaan enemmän suoria tulonsiirtoja enemmistökoalition jäsenille ja näitä hyödyttäviä julkisia hankkeita. Buchanan & Musgrave (1999), s. 116.

<sup>227</sup>Becker (1983). Intressiryhmien keskinäinen kilpailu aiheutuu valtiontalouden rakenteesta, jonka mukaan taloudelliset edut tulee kustantaa niukoin julkisin varoin. Pääsääntöisesti etuja jaettaessa joku jää aina heikompaan asemaan oli kyse sitten suorasta verovarojen käytöstä tai muista taloudellista hyötyä antavista sääntelyn tavoista. Etujen kalastajalla on siis vastapuolenaan etujen puolustaja. Becker (1983), s. 372.

<sup>228</sup>Becker (1983), s. 396.

sääntelyn keinoin toteuttaa poliittisesti vaikutusvaltaisten ryhmien etuja. Mallin toimivuus edellyttää luonnollisesti toimivan poliittisen järjestelmän olemassa oloa.<sup>229</sup>

Taloudellista sääntelyä ja siinä tehtyjä poliittisia valintoja voidaan selittää myös *rent seeking* -teorian avulla ja analysoimalla yleisesti sääntelyn vaihtoehtojen vaikutuksia (*economic theory of regulation*). Buchanan & Tullock (1975) tarkastelevat yksityisen hyödyntävoittelun ilmentymistä erityisesti ympäristöpoliittisissa päätöksissä ja niiden valmistelussa.<sup>230</sup> Buchanan-Tullock -teoreeman nimellä mainittu ajatuskulku, jota he itse kutsuivat negatiivisten ulkoisvaikutusten torjumisen positiiviseksi teoriaksi (*positive theory of externality control*), pyrkii selittämään miksi ympäristöpolitiikan keinona käytetään pakottavaa hallinnollista sääntelyä, vaikka taloudelliset ohjauskeinot (etenkin päästöverot) olisivat tehokkaampia.<sup>231</sup> Selittävänä tekijänä Buchanan ja Tullock mainitsevat sääntelyn kohteiden etujen vaikutuksen ohjauskeinojen valintaan. Sääntelyn kohteina ovat saastuttava tuotanto ja toisaalta päästöjen vaikutuksista kärsivät kansalaiset ja luontoympäristö. Saastuttavan tuotannon etuna on hallinnollinen sääntely ympäristölupien muodossa, sillä niiden myötä ne voivat joissain olosuhteissa saada osakseen tuotannon rajoituksista ja alalle tulon esteistä johtuvia voittoja.<sup>232</sup> Tämän lisäksi hallinnollinen sääntely voi olla myös viranomaisen edun mukaista, sillä ne saavat tehtäväkseen monimutkaisen lupahallinnon ja pääsevät kontaktiin saastuttavan teollisuuden kanssa.

Ympäristöpolitiikan keinovalintoja ovat tarkastelleet myös Hahn (1990) ja Hahn & Hester (1989).<sup>233</sup> Jos ohjauskeinojen suhteen on olemassa valinnanvaraa voidaan teollisuuden intressit ottaa huomioon ehkä paremmin keinoja valittaessa kuin itse tavoitteita asetettaessa. Keinot voidaan valita niin, että ne hyödyttävät olemassa olevaa tuotantoa ja ylläpitävät vallitsevaa tilannetta.<sup>234</sup> Tämä ajatus käy yhteen sen alustavan havainnon kanssa, että ympäristötuet ovat käytännössä vain harvoin itsenäisiä ja liittyvät Suomessa yhteen lupapohjaisen tai myös taloudellisen sääntelyn kanssa. Lupasääntelyn katsotaan yleensä olevan jo toimivien yritysten edun mukaista, sillä se vaikeuttaa uusien yritysten tuloa alalle. Tällaiseen ohjaukseen liittyvän julkisen tuen voitaisiin katsoa edelleen vahvistavan vanhojen jo toimivien yritysten asemaa.

Ympäristötukien määrä on nykyään Suomessa ja Euroopassa käytännössä verrattain vähäinen verrattuna elinkeinotukien kokonaismääriin, vaikka määrä näyttää lisääntyvän. Määrän vähäisyyttä voidaan osaltaan selittää paradoksaalisesti myös yksityisten intressien vaikutuksella ympäristöpolitiikan toteutuksen valintoihin. Jos saastuttavan teollisuuden

---

<sup>229</sup>Becker ei tarkasti kuvaa mitä poliittisen järjestelmän toimivuus edellyttäisi. Hänen mukaansa kilpailu vaikutusmahdollisuuksista tapahtuu valtiosäännön ja poliittisten menettelytapojen asettamissa rajoissa. Säännöt muuntavat vaikutusyrityksiin käytetyt yksityiset resurssit poliittiseksi vaikutusvallaksi ja päätösvallaksi (Becker (1983), s. 374). Eräissä tutkimuksissa on tarkasteltu myös diktaatuuriin toimintaa yleisen edun näkökulmasta. Joissain tapauksissa diktatuurikin voi edistää yleistä etua.

<sup>230</sup>Buchanan & Tullock (1975), s. 139-47.

<sup>231</sup>Buchanan & Tullock (1975), s. 139.

<sup>232</sup>Buchanan & Tullock (1975), s. 142 ja Yandle (1999), s. 11. Sääntelijän tehtäväksi jää valvoa lupien noudattamista sekä alalle tulijoiden lupaehtoja ja päästöjä. Sen tehtävä olisi erilainen, jos päästöjä ohjattaisiin pelkillä päästöveroilla. Alalle tulon estäminen ja valvonta on sekä sääntelijän että sääntelyn kohteiden etujen mukaista. Sääntelyn vaikutukset riippuvat käytetystä standardista (*technology based / performance standards*).

<sup>233</sup>Hahn, R.W. (1990): Political economy of environmental regulation: Towards of unifying framework. Public Choice 65, 21-47. Hahn, R.W. ja Hester, G.L. (1989): Where did all the markets go? An analysis of EPA's emission trading programme, Yale Journal of Regulation, 6, 109-153.

<sup>234</sup>Mainittakoon tässä yhteydessä, että Euroopan unionin valtiontuen sääntelyn on katsottu joissain yhteyksissä perustuvan olemassa olevan markkinarakenteen ja kilpailutilanteen ylläpitämiseen. Näin mm. Ahlborn & Berg (2004), s. 50.

intressit vaikuttavat poliittisiin päätöksiin, ohjauskeinoiksi ei kenties ensimmäisenä valita julkista tukea.<sup>235</sup> Suoran julkisen tuen tuoma hyöty voi nimittäin jäädä suhteellisen vaatimattomaksi, sillä potentiaalisten tuen saajien määrää ei ole helppoa rajoittaa ja tuki voi houkutella alalle uusia yrityksiä. Julkinen tuki on myös "julkista" ja suhteellisen avointa talousarviosidonnaisuuden takia. Toki verotuen avulla voidaan välttää kirkkain ja vuosittain toistuva julkisuus. Sen sijaan harkinnanvaraisia tukia voivat tarvita tukiviranomaiset turvaamaan yhteiskunnallista asemaansa.<sup>236</sup> Lisäksi tuet voivat toimia sitoa tuensaajat viranomaisten asettamiin ympäristötavoitteisiin. Julkiset tuet luovat lisäksi helposti illuusion ongelman ratkaisusta, joka palvelee poliittisia pyrkimyksiä.

Valtiontuot ja myös ympäristötuet ovat usein sisällöltään väljästi mutta menettelyltään hyvin yksityiskohtaisesti säänneltyjä ja niiden jakaminen vaatii yksittäisiä viranomaispäätöksiä ja jälkikäteistä valvontaa. Sen sijaan yleisiä ja kenties hallintokustannuksiltaan (transaktiokustannuksiltaan) vähäisiä ja käyttäytymiseen suoraan vaikuttavia tukia (monet verotuet) on käytössä vähemmän. Tällaisia yleisiä tuki ovat esimerkiksi ympäristöystävällisten tuotantomenetelmien ja tuotteiden hintasopeuttavat tuet. Niiden toteuttaminen on menettelyltään summaarista eikä ei vaadi mutkikasta ja pitkäkestoista jälkikäteistä valvontaa. Lisäksi tuen vaikutukset julkiseen talouteen voidaan minimoida esimerkiksi nostamalla saastuttavan tuotteen verorasitusta.

Toisaalta näissä yleisissä tuissa piilee epäonnistumisen vaara siinä, että tuen kohteen valinta (esimerkiksi tuettava teknologia) voi epäonnistua ja aiheuttaa näin hyvinvointitappioita. Lisäksi suurissa muutoksissa tulisi ottaa huomioon mm. käyttäytymismuutosten vaikutukset verotuloihin. Esimerkiksi Suomessa sähköautojen verotuksessa periaatteena on ollut pitää niiden verotus nestemäisillä polttoaineilla kulkevien autojen verotuksen tasolla. Sähköautoja ei tueta autoverotuksessa vaan niitä verotetaan muita autoja ankarammin, jotta "käyttöenergian" eli sähkön hinnan edullisuus ei parantaisi niiden asemaa markkinoilla. Eräissä tutkimuksissa on katsottu, että sähköautojen tukeminen ei ole kannattavaa siitä syystä, että polttoaineverotuksen tuoton lasku pitäisi kompensoida keräämällä veroja lisää muualta, mikä aiheuttaisi hyvinvointitappioita.<sup>237</sup>

Oikeustieteen näkökulma tukiohjelman perustamisvaiheen tarkastelussa rajoittuu käytännössä valtiosääntöoikeuden ja eurooppaoikeuden vaatimusten täyttymiseen. Euroopan unionin säännökset vaativat, että komission tulee hyväksyä tukiohjelma etukäteen. Hyväksymisen perusteena on kilpailuvaikutusten arviointi, jossa teoreettisilla ja käytännön taloudellisilla argumenteilla on oma sijansa. Näin oikeudellinen arviointi vaikuttaa kansallisiin mahdollisuuksiin käyttää tukia ympäristöpolitiikan keinona. Kysymys siitä osuvatko rajoitukset sinänsä tarkoituksenmukaisiin ja tehokkaisiin kansallisiin tukiin on mielenkiintoinen ja vaikeasti ratkaistava. Voidaan myös kysyä miksi

---

<sup>235</sup>Stigler, George J. (1971): The Theory of Economic Regulation. Bell Journal of Economics and Management 2, Spring 1971, s. 3-21. Yleisellä tasolla valtio voi tarjota yrityksille etuja i) suoria tukia antamalla, ii) alalle tuloa rajoittamalla, iii) toimintaa tukevan tai kilpailevan tuotannon sääntelyllä tai iv) hinnan sääntelyllä.

<sup>236</sup>Poliittinen päätöksentekijä voi itsekkin tarvita julkista tukea esimerkiksi pysyäkseen vallassa. Vaalilupaukset ja vaalibudjetit ovat mediasta tuttuja piirteitä verovarojen käytöstä vallassa pysymiseksi. Lisäksi valtiontalousarvion kautta annetaan suoraan julkista tukea hallituksen politiikkaa tukeville järjestöille. Näin esim. menomomentti 32.60.50 "Eräät energiataloudelliset avustukset", jonka selvitysosassa kuvataan avustuksen kohdentamista. "Avustuksilla edistetään hallituksen energia- ja ilmastopolitiikan tavoitteita tukevien yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaa."

<sup>237</sup>Carlsson & Johansson-Stenman (2002), s. 6, 18. Kirjoittajat pitävät sähköautojen tukemista kannattamattomana, mutta he eivät kerro selkeästi millaisesta tuesta he puhuvat. Ilmeisesti he tarkoittavat sellaista tukea, joka tekee sähköauton hankinnasta yksilön kannalta kannattavaa.

yhteisö puuttuu kansallisiin ratkaisuihin. Keskeinen syy ja oikeutus puuttumiseen voidaan löytää jäsenmaiden protektionististen pyrkimysten estämisestä. Kun komissio käsittelee keskeiset kansalliset tukiohjelmat yksittäin, voidaan olettaa, että ympäristöpoliittisesti perustellut tuet voidaan ottaa käyttöön, jos ne muotoillaan ja perustellaan kestäväällä tavalla.

Kansallisen valtiosääntöoikeuden kannalta keskeiset kysymykset ympäristötukien kohdalla ovat eduskunnan budjettivallan säilyttäminen ja sen perusteella oikean säädöstason valinta harkinnanvaraisten tukien ja yleisten verotukien osalta. Julkisen tuen sääntely näyttää käytännössä tehtyjen havaintojen puitteissa perustuvan lähinnä valtioneuvoston asetuksiin ja ministeriöiden ohjeisiin. Lainsäädännön tai talousarvion osuus tukiohjelmien muotoilussa on varsin vähäinen painottuen prosessuaalisiin seikkoihin. Joskus voidaan joutua arvioimaan tukiohjelmien muutosten suhdetta perustuslakiin. Ongelmia voi aiheutua, jos pitkäkestoisten tukien tuomaa etua kavennetaan odottamatta kesken ”tukikautta” tai kun myönnettyä tukea vaaditaan takaisin sen osoittautuessa laittomaksi Euroopan yhteisön lainsäädännön valossa. Viimeksi mainittu kysymys ei kuitenkaan ole tämän tutkimuksen kannalta keskeinen vaikka se onkin yksi tekijä, joka heikentää valtiontukien yleistä käyttökelpoisuutta yhteiskuntapolitiikan ohjauksessa aiheuttaessaan tuensaajille ja tukiviranomaisille epävarmuutta ja lisätessään näiden tehtäviä.

Suomen lainsäädännössä erityisten intressien ja eturyhmien vaikutuksen on katsottu määräävän osaltaan tehtyjä ratkaisuja. Vaikutus ei kuitenkaan jää tähän. Myös oikeudenkäytössä näillä tekijöillä voi olla vaikutusta. Erityisesti tämä tulee kyseeseen, kun tarkastellaan lainsäädäntöä, jonka tarkoituksena on vaikuttaa tai ohjata toimintaa yhteiskunnassa.

Yksi tämän tutkimuksen väite on, että erityisten intressien vaikutus lainsäädännössä tai oikeudellisissa käytännöissä ei ole oikeustieteen tutkimuksen perinteisin keinoin helposti analysoitavissa, mutta se on siitä huolimatta tärkeää mm. oikeuden legitimitetin ja yhteiskunnallisen tarkoituksenmukaisuuden vuoksi. Analyysin keinoja ja lähestymistapoja tulee silloin lainata muilta tieteenaloilta. Oikeustieteessä erityisten intressien vaikutus on toki tunnistettu jo pitkään, eikä tutkimuksen lähtökohtana suinkaan aina ole ollut kapea lain tulkinta ja selittäminen yksinomaan oletetun yleisen edun tavoittelun pohjalta.

Erityisten intressien vaikutusta hallinto-toimintaan on pyritty sulkemaan pois objektiviteetti-periaatteen avulla. Sen mukaan hallintotoiminnan tulee perustua puolueettomaan ja asiakysymyksiin perustuvaan päätöksentekoon. Periaatteen tarkoituksena on säilyttää kansalaisten luottamus julkishallinnon toimintaan. Periaatteen vastaista on erilaisten ryhmä- tai yksityisten intressien edistäminen hallintotoimin.<sup>238</sup> Periaatetta vahvistavat lainsäädännökset esteellisyydestä virkatoimissa (HL 27 § ja ent. HmenL 10.1 §:n 6 kohta) sekä rikosoikeudellinen kielto ottaa lahjuksia (RL 40:1-3 §) tai käyttää virka-asemaa väärin (RL 40:7-8 §). Myös virkamieslaki (750/1994) sisältää säännöksiä, joiden tarkoituksena on säilyttää virkamiehen toiminnan luotettavuus (14-18 §). Säännökset kieltävät selkeäsanaisesti virka-aseman käyttämisen henkilökohtaisen edun tai muun yksilöidyn erityisen edun tavoitteluun.

Aiemmassa tutkimuksessa esimerkiksi Matti Niemivuo on tarkastellut julkisen vallan keinoja puuttua alueiden kehitykseen.<sup>239</sup> Tässä yhteydessä hän on tarkastellut lainsäädäntöön vaikuttaneita erityisintressejä puolueiden tavoitteiden avulla. Nämä on puolestaan osaltaan johdettu niiden kannattajakunnan alueellisen jakauman perusteella.

---

<sup>238</sup>Mäenpää (2000), s. 198.

<sup>239</sup>Niemivuo (1979), s. 35, 39.

Vero-oikeuden alalla verotukien kehitystä pohtiessaan Kauko Wikström on lausunut arvoituksellisesti, että “[T]oisaalta niiden taustalta löytyy yhteiskunnallisia voimatekijöitä, joiden vaikutus lainsäädäntöpoliittiseen päätöksentekoon on ollut ja ilmeisesti tulee olemaan poikkeuksellisen suuri.”<sup>240</sup>

Lakien implementaatiota tutkiessaan Jyrki Tala käsittelee analyyttisesti lakiuudistusten tavoitteita ja uudistuksen valmisteluun osallistuvia tahoja.<sup>241</sup> Hänen tekstissään käy ilmi tavoitteiden yksilöinnin vaikeus. Esimerkeillään Tala mm. kuvaa tilannetta, jossa lain hyväksyminen edellyttää tavoitteiden muuttamista riittävän kannatuksen saamiseksi. Tala pohtii myös kysymystä pysyvätkö lainvalmisteluun osallistuneiden tavoitteet lain tultua voimaan alkuperäisinä ja mikä on tämän ristiriidan vaikutus lain toteutumiseen jatkossa.<sup>242</sup> Talan mukaan yhteiskunnan ongelmanratkaisuun osallistuvien tahojen heterogeenisuutta ei voida jättää huomiotta tarkasteltaessa lain implementaatiota.<sup>243</sup> Tässä tutkimuksessa omaksutun lähestymistavan mukaan sitä ei voida jättää myöskään huomiotta tutkittaessa oikeuden sisältöä ja vaikuttavuutta.

Suomalaisessa poliittisessa ja oikeuskulttuurissa erityiset intressit ovat tulleet yleensä avoimesti esiin mm. lainvalmisteluprosessissa, jossa ovat toimineet edustukselliset komiteat. Mietintöjä ja esityksiä tehtäessä on usein toteutettu myös laajat lausuntokierrokset. Tämä on mahdollistanut ristiriitaisten tavoitteiden ratkaisun suoraan lainsäädännössä, jolloin lain toimeenpanijan tehtävä on ollut helppo tai suoraviivainen. Huolehtiessaan lain täytäntöönpanosta viranomainen toteuttaa poliittisen prosessin tuottaman ongelmanratkaisun sellaisenaan. Kenties tämän vuoksi intressiteorian osoittaman ongelman merkitys ei ole ollut Suomessa keskeinen. Voidaan kuitenkin esittää kysymys, onko kehitys johtanut siihen, että lainsäädäntö ei suuremmassa joustavuudessaan enää anna riittäviä ohjeita sen toteuttajalle, jolloin yhteiskunnallinen ongelma jää viranomaisten ratkaistavaksi ilman tarvittavaa sääntelyinformaatiota.<sup>244</sup>

Oikeustieteen teoriassa erityisten intressien vaikutusta lainsäädäntöön on pidetty ongelmallisena tai kenties epämiellyttävänä asiana. Habermasin demokraattisen lainsäädännön ideaalimalli tosin kuvaa lainsäädännön tavoitteiden muotoutumista diskurssissa valmisteluun osallistuvien kesken. Malli näyttää kuitenkin edellyttävän ennalta annettuja tavoitteita, joiden toteuttamiseen pohditaan keinoja.<sup>245</sup> Mallissa käydään ristiriitatilanteissa intressineuvotteluja, jossa toimijoiden auktoriteetti tai perustelujen vakuuttavuus sanelee ratkaisut. Diskurssin ratkaisevan “parhaan argumentin” -käsite on liukuva.

Kaikesta huolimatta kollektiivisen päätöksenteon ja julkisen vallan toimivuudella on keskeinen merkitys valtion sisäisessä hyvinvoinnissa. Jos yksityisten hyödykemarkkinoiden pitää toimia tehokkaasti niin myös julkisen vallan ja julkisen päätöksenteon tulee toimia laajasti ottaen tehokkaasti ja hyvin. Kollektiivisen päätöksenteon ongelmia ovat paitsi rakenteelliset ongelmat (*rent seeking* ja muuta edustuksellisen päätöksenteon ongelmat) niin myös tiedolliset ongelmat, jotka voivat johtaa markkinoiden virheitä vastaaviin sääntelyn virheisiin (*regulatory failure*). Tässä

---

<sup>240</sup>Wikström (1999), s. 68-69.

<sup>241</sup>Tala (2001), s. 83-87.

<sup>242</sup>Tala (2001), s. 89.

<sup>243</sup>Tala (2001), s. 91.

<sup>244</sup>Esimerkkinä tilanteesta, jossa laki ei sisällä ratkaisua erisuuntaisten etujen yhteensovittamiseen mainittakoon Erkki J. Hollon (2005) esittämä tilanne rakentamisen poikkeuslupan myöntämisestä. Poikkeuslupa voidaan myöntää erityisestä syystä (MRL 171 §) ja toisaalta se voidaan evätä mm. ympäristöllisin ja kestäväan kehitykseen nojaavin väljästi muotoilluin perustein (MRL 172 §), jolloin ratkaisu riippuu käytännön soveltajasta. Hollo (2005), s. 6.

<sup>245</sup>Ks. mallista kriittisesti mm. Tala (2001), s. 98 ja hyvistä puolista Tuori (2000).

yhteydessä ei voida myöskään rajoittaa tarkastelemaan kapeasti joidenkin julkisten hankkeiden tuottamien hyötyjen ja kustannusten erotusta vaan tulee pohtia edistääkö poliittinen päätöksenteko taloudellista ja yleistä hyvinvointia vai vähentääkö se sitä.<sup>246</sup>

### 1.5.5 Viranomaisen tukiohjelman toteuttajana

Tässä luvussa tarkastellaan valtiontuen myöntämisen analyysiin soveltuvia teoreettisia malleja tai oletuksia viranomaistoiminnasta. Ensiksi tarkastellaan julkishallinnon tehtäviä ja hallinto-oikeuden asemaa siinä. Tämän tutkimuksen aihepiiriin soveltuen julkishallinnon tehtäväksi nähdään erityisesti lain- ja valtion talousarvion toimeenpano tavalla, joka parhaiten edistää yleistä etua. Julkishallinnon organisaatioille voi kuitenkin olla omia yleisen edun kanssa ristiriidassa olevia tavoitteita ja pyrkimyksiä.<sup>247</sup>

Valtion roolin muuttumisen on katsottu asettavan hallinto-oikeudelle uusia tehtäviä.<sup>248</sup> Hyvinvointivaltion hallinto poikkeaa luonteeltaan perinteisestä oikeusvaltion vallan kolmijako-opin mukaisesta organisoinnista, sillä hallintoviranomaiselle on annettu yleensä laaja valta antaa ohjeita, valvoa niiden noudattamista ja ratkaista riitoja toimivaltansa puitteissa. Näistä syistä hallinto-oikeuden tutkimuksessa painopistealueina ovat ne tekijät, jotka estävät julkisen hallinnon mielivallan. Näitä ovat mm. oikeusturvakeinot, lainalaisuuden vaatimus ja harkintavallan laajuuden määrittäminen.

Hyvinvointivaltion tavoitteiden toteuttaminen lain ja hallinnon avulla on tehnyt oikeudesta instrumentin, jolla tavoitellaan asetettuja päämääriä. Instrumentaalinen lainsäädäntö sisältää yleensä tavoitteita ja lain hallinnollisen toimeenpanon puitteet. Oikeudella on silloin finalistinen luonne ja oikeuden legitimitetti riippuu ”yleisen edun” toteutumisen asteesta.<sup>249</sup>

Hyvinvointivaltion kehittyminen ja sen legitimointi kansalaisten tai yleisen edun ajajana on ehkä vahvistanut intressiryhmien vaikutusta oikeudessa ja hallinnossa. Viranomaisten laaja toimivalta asettaa hallinnon erityisen alttiiksi tyytymättömyyteen perustuvalla arvostelulle.<sup>250</sup> Tämä kehitys tukee näkemystä, että lainsäätäjän ja hallinnon sekä yksityisten intressien vaikutus ei voi jäädä oikeudellisen instituution tarkastelun ulkopuolelle.

Hallinto-oikeuden tehtävä on edistää yleisen edun tavoittelua ja kahlita sen kanssa ristiriitaisia toimintatapoja. Lopuksi esitettyjä näkökohtia käytetään hyväksi tukihallinnon oikeusperiaatteiden kartoituksessa. Ne purkavat julkisen hallinnon ongelmakohtia ensinnäkin poliittista valtaa käyttävään tahoon eli lainsäätäjään nähden ja toisaalta suhteessa tuensaajiin tai julkisen hallinnon ulkopuolella oleviin intressiryhmiin. Lainsäätäjän ja viranomaisen välistä ristiriitaa kuvaa mm. edustuksellista toimintaa

---

<sup>246</sup>Buchanan & Musgrave (1999), s. 126. Taloudellista hyvinvointia voivat vähentää mm. julkisen vallan päätöksentekoon vaikuttamiseen suunnatut resurssit eli lobbaus. Tätä kuvataan yleensä *rent seeking* -termillä. Käytännössä se tarkoittaa sitä, että jos yksityisiltä markkinoilta ei ole saatavissa tyydyttäviä tuottoja, käännytään lainsäätäjän puoleen ja ”pyydetään” lainsäätäjää järjestämään taloudellisia etuja lain avulla. Toki lobbausta voidaan harrastaa myös esimerkiksi ympäristönsuojelun puolesta. Tilanne on silloin kuitenkin hieman erilainen, sillä lobbaukseen käytetyt varat eivät välttämättä määräydy odotettavissa olevien yksityisten hyötyjen mukaan.

<sup>247</sup>Cotterel (1984), s. 65-66. Toimeenpanevan viranomaisten rakenteen, toiminnan ja toimintaympäristön tunteminen on tärkeää lain vaikuttavuuden ymmärtämiseksi.

<sup>248</sup>Mäenpää 1997, s. 977.

<sup>249</sup>van Aerschot (1996), s. 1041.

<sup>250</sup>Jaffe (1973), s. 1184.

kuvaava päämies-agenttiteoria.<sup>251</sup> Viranomaisen ja eturyhmien välistä suhdetta kuvaavat jo esiteltyt *rent seeking* - ja *regulatory capture* -teoriat. Mainittakoon tässä yhteydessä, että Suomesta tehtyjen empiiristen selvitysten mukaan valtion virkamieskunnan nauttima kansalaisten luottamus on vähentynyt 1981-2000 välisenä aikana ja sen luottamus verrattuna muihin yhteiskunnan instituutioihin on varsin alhainen.<sup>252</sup> Kuitenkin 39 % kansalaisista luottaa valtion virkamiehiin melko paljon tai hyvin paljon.

#### 1.5.5.1 Julkishallinnon tehtävät ja hallinto-oikeus

Julkishallinnolla on monia tehtäviä. Olli Mäenpää katsoo julkishallinnon päätehtäväksi hallinnollisen sääntelyn, palvelujen tuottamisen ja etujen jakamisen, julkishallinnon taloudellisen toiminnan ja hallinnon sisäisen toiminnan.<sup>253</sup> Hallinto-oikeus tutkii niin Suomessa kuin muuallakin hallintoviranomaisten käyttämän vallan sääntelyä.<sup>254</sup> Tutkittavat lait käsittävät silloin säännöksiä mm. viranomaisten tai julkishallinnon toimivallasta, resursseista, menettelystä, valvonnasta ja muutoksenhausta. Oppikirjoissa hallinto-oikeutta on luonnehdittu julkisen hallinnon toimintaa ja rakennetta koskevaksi oikeudenalaksi.<sup>255</sup>

Elinkeinotukien myöntäminen lukeutuu jaottelussa lähinnä etuja myöntävään hallintoon, vaikka toiminta liittyy erityisesti ympäristötukien osalta myös kiinteästi hallinnolliseen sääntelyyn. Suora tuki elinkeinotoiminnalle katsotaan yleensä ”julkiseksi eduksi”.<sup>256</sup> Tukien myöntäminen ei ole sellaisenaan yksin hallinnollista sääntelyä tai lakien toimeenpanoa, vaikka vaatiikin tuekseen lainsäädännöksiä ja tukipäätöksissä asetetaan ehtoja tuen käytölle. Täytäntöönpanon kohteena on talousarvio tai verolainsäädäntö ja sääntelyn kohteena julkisten varojen käyttö yrityksessä.

Julkisenhallinnon tehtävät ja sen toimintaa sääntelevän lainsäädännön piirteet ovat muuttuneet yhteiskunnan kehityksen mukana. Olli Mäenpää on tarkastellut hallinnon tehtäviä yhteiskunnassa ja erottanut Suomen lähihistoriassa tässä suhteessa kolme merkittävää vaihetta; liberaali oikeusvaltio, hyvinvointivaltio ja sen jälkeinen moderni hallintoon nojautuva ”post moderni” valtio.<sup>257</sup> Kukin kehitysvaihe edellytti hallinnolta ja hallinto-oikeudelta erityisiä piirteitä. Näitä jäsennetään taulukossa 1.2.

Oikeusvaltiossa hallinnon toiminnan edellyttämä keskeinen oikeudellinen periaate tai doktriini oli turvata yksilöiden oikeussuoja suhteessa julkiseen valtaan ja viranomaisiin. Hyvinvointivaltiossa hallinnon rooli muuttui tehtävien lisääntyessä, palvelujen tuotannon laajentuessa ja uudenlaisen sääntelyn vaatimuksista.<sup>258</sup> Moderniin hallintoon siirtyminen on tapahtunut 1990-lopusta lukien julkisen vallan ja hallinnon muuttaessa toimintatapojaan esimerkiksi yksityistämällä palvelujen tuotantoa ja luomalla samalla uudenlaisen ja laajan yksityisen sektorin valvonta- ja sääntelyjärjestelmän. Tähän on luontevasti liittynyt tarve korostaa uudelleen yksilön oikeusturvaa, joka ei ehkä toteudu

---

<sup>251</sup>Päämies-agenttiteoriaa yritysten toiminnassa kuvaa mm. Kanninen (1996). Yleisesti agenttiteoriasta mm. Eric Posner (2000).

<sup>252</sup>Litmila (2004), s. 11-14. Litmila kommentoi World Values Surveyn tuloksia. Valtion virkamiehiä vähemmän luotettiin vain lehdistöön, Euroopan unioniin ja puolueisiin.

<sup>253</sup>Ks. esim. Mäenpää (2000), s. 26.

<sup>254</sup>Ks. mm. Evan 1977, s. 108 ja siinä käytetty hallinto-oikeuden (administrative law) tutkimuskohteen määrittely: ”the law concerning the powers and procedures of administrative agencies, including especially the law governing judicial review of administrative action”.

<sup>255</sup>Mäenpää 2000, s. 78.

<sup>256</sup>Mäenpää (2000), s. 30.

<sup>257</sup>Hallinto-oikeuden muutoksesta Mäenpää (2004), s. 225 ja Mäenpää (1997).

<sup>258</sup>Mäenpää (2004), s. 223.

entisellä tavalla palvelun tuottajan ollessa yksityinen elinkeinonharjoittaja, joka toimii julkisen vallan luvalla ja valvonnassa. Julkisen vallan “kohteiden” oikeuksien lisäksi on huolehdittava siitä, ettei ulkopuolisten etuja loukata eli toimitaan tasapuolisesti. Hallinto-oikeudessa muutos on näkynyt esimerkiksi Olli Mäenpään esittämien käsitteiden avulla ilmaistuna pistemäisen oikeusturvan tarpeen muuttumisena hallinnon ja sen asiakkaan välisen suhteen sääntelyyn.<sup>259</sup>

Taulukko 1.2. Hallinto-oikeuden muutos ja hallintoprosessin funktiot

	Klassinen hallinto-oikeus	Hyvinvointivaltion hallinto-oikeus	Moderni hallinto-oikeus
Peruslähtökohdat	liberaali oikeusvaltio (pohjoismainen oikeusvaltio)	hyvinvointi, tasa-arvo (pohjoismainen hyvinvointivaltio)	hyvinvointi ja oikeusturva (uusliberalismi)
Sääntelymalli	yksipuolinen, viranomaiskeskeinen valtasuhde	yksipuolinen sääntely ja etuja tuottava hallinto	yksipuolinen, vastavuoroinen, sopimus pohjainen ym.
Oikeussuhteen luonne	lainalainen, pakottava, viranomaiskeskeinen	yksipuolinen ja dispositiivisia piirteitä	kohdespesifit, monimuotoiset oikeussuhteet
Sääntelykohde	hallintoalamaiset	asiakkaat, kansalaiset	yksilöt, oikeussubjektit
Sääntelymuoto	yksipuolinen päätös, hallintotoimi	edut, palvelut, päätökset	hallinnollinen sääntely, sopimukset, palvelut
Oikeudet	klassiset vapausoikeudet	TSS-oikeudet, ihmisoikeudet	perus- ja EU -oikeudet/diffuusit intressit
Hallintoprosessin funktio	yksilön oikeuksien ja vapauksien suojaaminen	lisäksi hallinnon puitteiden määrittely ja valvonta, oikeusriitojen ratkaisu	lisäksi oikeudenmukainen menettely, tehokas oikeuksien toteuttaminen

Lähdettä mukaillen: Mäenpää (2004), s. 225.

Mikä on sitten tämän tutkimuksen aiheeseen soveltuva modernin julkisen hallinnon funktio? Entä kuinka sitä voitaisiin etsiä analyttisesti? Mikä asema siinä on hallinto-oikeudella ja -menettelyllä? Tämän tutkimuksen kannalta julkishallinnon toiminnan keskeisin tehtävä ja päämäärä on poliittisessa päätöksenteossa määräytyneen tavoitteen edistämien. Tässä yhteydessä on luonnollisesti toiveena, että se olisi yhtä kuin yleisen edun tavoittelu. Tehtävänsä hallinto toteuttaa pääasiassa käsittelemällä hallinnon alalla tarvittavaa informaatiota ja tekemällä informaation pohjalta päätöksiä, jotka vaikuttavat yksityisten etuihin ja velvollisuuksiin. Hallinto käyttää toiminnassaan lainsäädännön edellyttämää tietoa, jonka viranomainen hankkii käyttöönsä lainsäädännön sääntelemällä tavalla ja niillä resursseilla, jotka sille on annettu.

Hallintomenettelyn funktioita voidaan lähestyä oikeudellisesti samaan tapaan kun Olli Mäenpää (2004) on analysoinut hallintoprosessin (hallintolainkäytössä) funktioita

<sup>259</sup>Mäenpää (2004), s. 224.



yhteiskunnassa. Tässä yhteydessä on mielenkiintoista tarkastella hänen lähestymistapaansa, jonka mukaan oikeudellisten instituutioiden (tässä tapauksessa hallintoprosessin) tehtävillä on suuri vaikutus oikeudellisissa käytännöissä (lain säätäminen, tulkinta ja soveltaminen sekä tutkimus).

Mäenpäällä on edellä mainitussa kirjoituksessa lainsäädännöstä tai oikeastaan enemmänkin oikeudellisista instituutioista funktionaalinen näkemys. Välttää lainsäädäntöä tulkittaessa pitää tulkitsijalla hänen mukaansa olla käsitys lain sääntelemän toiminnan tehtävistä ja tavoitteista.<sup>260</sup> Mäenpään mukaan lain tulkintaan vaikuttaa käytännössä mm. se millaiseksi lain (tässä prosessuaalinen laki) tehtävät ymmärretään. Hallintoprosessin funktiot heijastuvat hänen mukaansa myös esimerkiksi menettelyyn hallintotuomioistuimissa ja tuomiovallan käyttöön yksittäisissä tapauksissa. Mäenpään mukaan lainsäädäntö ei itsessään aseta tai kerro hallintoprosessin funktioista. Niitä on Mäenpään mukaan etsittävä enemmänkin hallinto-oikeuden yleisistä opeista, hallintoprosessioikeuden doktriinista ja oikeuskäytännöstä.

Mäenpään mukaan hallintoprosessin funktiot ovat samansuuntaisia kuin siviiliprosessissa osin siksi, että hallintoprosessi on itsenäistynyt omaksi prosessikseen juuri siviiliprosessista. Keskeinen hallintoprosessin funktio suomalaisessa doktriinissa on ollut oikeusturvan toteuttaminen. Mäenpään mukaan muitakin funktioita todennäköisesti on, sillä hallintoprosessi kohdistuu lainsäädännön yksipuoliseen soveltamiseen ja julkisen vallan käyttöön.<sup>261</sup> Itse hän analysoi funktioita tarkastelemalla yhteiskunnallisten muutosten kautta liberaalin oikeusvaltion, hyvinvointivaltion ja modernin hallinnon mukana kehittyntä hallintoprosessin doktriinia.

Mitkä olisivat tämän ajattelutavan mukaan sitten hallintomenettelyn funktiot erityisesti tukimenettelyssä? Hallinto-oikeuden näkökulmasta tukimenettelyssä tulee turvata kansalaisen oikeudet ja toisaalta toteuttaa tarkoituksenmukaisella tai jopa tehokkaalla tavalla niitä tehtäviä, jotka viranomaisella on toimivaltansa puitteissa. Perinteisesti tässä yhteydessä on korostettu hallinnon lainalaisuuden vaatimusta täydennettynä sittemmin kansalais- ja asiakasnäkökulmalla.<sup>262</sup> Mäenpään (1997) mukaan tässä suhteessa on tapahtunut kuitenkin muutoksia. 1990-luvulla hallinnon tavoitteeksi on otettu suppea, kevyt, tehokas ja vaikutuskykyinen hallinto.<sup>263</sup> Tavoitteena on samalla ollut siirtää päätöksenteko lähemmäs kansalaisia, vähentää hallinnon sisäistä norminantoa, leikata suunnittelua ja vähentää mm. talousarvion yksityiskohtaisuutta ja siirtyä hallinnon tulohajaukseen. Hallintotoiminnan on katsottu jopa lähenevän yksityisoikeudellisia toimia.<sup>264</sup>

Edellä mainittu asettaa tukimenettelylle luonnollisesti ristiriitaisia vaatimuksia. Menettelyn pitäisi olla tehokasta ja vaikuttavaa sekä ottaa huomioon tuenhakijoiden ja saajien oikeusturva ja olla myös sopusoinnussa EU-oikeuden vaatimusten kanssa. Näiden tekijöiden oikea painotus selkeytyy osaltaan tukilainsäädännön ja tukihallinnon teoreettisen ja käytännön tarkastelun kautta.

---

<sup>260</sup>Mäenpää (2004), s. 217.

<sup>261</sup>Mäenpää (2004), s. 218.

<sup>262</sup>Ks. esim Mäenpää (1997), s. 977.

<sup>263</sup>Mäenpää (1997), s. 979.

<sup>264</sup>Viranomaisten tulohajaus ei toki tarkoita sitä, että julkista valtaa käyttävistä elimistä olisi tullut voittoa tavoittelevia yhteisöjä, vaikka ajatus ei olekaan kovin kaukainen. Tulostavoitteiden on joissain yhteyksissä katsottu aiheuttavan ongelmia asettaen viranomaisten toimille tavoitteita, jotka ovat ristiriidassa muun yhteiskuntapolitiikan kanssa. Esimerkkeinä voidaan mainita metsähallituksen kiistellyt hakkuut valtion metsissä Lapissa, kiinteistölaitoksen harjoittama tilojen hinnoittelu mm. yliopistojen kohdalla ja julkishallinnon keräämän tilastollisen tiedon maksullisuus.

Hallinto-oikeuden ja hyvän hallinnon idean rooli korostuu erityisesti harkinnanvaraisten tukien kohdalla. Niiden myöntäminen tapahtuu hallintomenettelyssä hakemusten mukaan. Tätä menettelyä on säännelty suhteellisen tuoreella valtionavustuslailla 27.7.2001/688 (voimaan 1.9.2001). Uudistuksen tarkoituksena oli mm. yhtenäistää valtionavustusten myöntämiskäytäntöjä. Lain tavoitteissa korostetaan lisäksi tarvetta kehittää hyvää hallintoa avustushakemusten käsittelyssä, turvata hyvää taloudenpitoa ja tätä kautta vahvistaa eduskunnan budjettivaltaa sekä tehostaa valitun yhteiskuntapolitiikan vaikuttavuutta.<sup>265</sup>

Valtionavustuksille asetetut tavoitteet korostavat avustushakemusten käsittelyssä erityisesti kolmea keskeistä seikkaa, jotka on mainittu myös laissa. Ne ovat avustuksen myöntäminen vain yhteiskunnallisesti hyväksyttäviin hankkeisiin, avustuksen käyttötarkoituksen perusteltavuus ja avustuksen tarpeellisuus hakemuksen mukaisen hankkeen toteuttamisessa ottaen huomioon hakijan omat varat ja muut rahoitusmahdollisuudet (VAL 7 §). Tutkimuksen kannalta on mielenkiintoista tarkastella mitä tukiviranomaisen tulee selvittää päätöksen perusteeksi myöntäessään ympäristötukia. Tässä tarkastelussa on otettava huomioon edellä mainituista seikoista erityisesti tuen käytön perusteltavuus ja tuen tarve. Mielenkiintoisia ovat kysymykset ympäristötuen tarpeesta, tuen oletetuista ja toteutuneista ympäristövaikutuksista ja siitä miten tukiohjelmaa muotoiltaessa tulisi säätää näistä tekijöistä eli millaista sääntelyinformaatiota tukiviranomainen tarvitsee. Voitaisiinko esimerkiksi tukiohjelma muotoilla oikeudellisesti niin, että tukiviranomaisen työ vähenisi ja tukiohjelman vaikuttavuus ja tehokkuus paranisivat ilman, että valtiontaloudelle aiheutuisi ylimääräisiä kustannuksia tai tuki vääristäisi merkittävästi kilpailua.

Valtionavustusten myöntämiskäytäntöjä selvittäessään valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on havainnut ongelmia tukiviranomaisten tavassa soveltaa valtionavustuslain säännöksiä tuen myöntämisen yleisistä edellytyksistä. Erityisesti tuen tarpeellisuudesta säättävän lainkohdan soveltaminen näyttää elinkeinotukien kohdalla epäonnistuneelta.<sup>266</sup> VTV:n selvityksissään ottaman kannan mukaan säännöstä ei juuri noudateta sikäli, kun se edellyttää tukia myönnettävän vain hankkeille, joita ei toteutettaisi lainkaan ilman tukea. VTV katsoo tukiviranomaisten menettelyn olevan joissain tapauksissa jopa lainvastaista. Tämän voisi arvioida olevan odotettuaakin mm. *capture* -teorian perusteella. Kuitenkin tässä yhteydessä voidaan arvostella myös lainsäätäjän antamaa sääntelyinformaatiota epäselvyydestä, jolloin viranomaisen toiminta ei selity yksin yksityisten intressien suuntaisuudella.

Julkista tukea sääntelevän lainsäädännön ja sen toimeenpanon analysointi edellyttää osaltaan myös tukihallinnon selvittämistä ja tutkimista. Yleisesti hallinnon arviointia voidaan tarkastella ainakin mm. hallinnon lainalaisuuden, toiminnallisen tehokkuuden, vaikuttavuuden, organisatorisen tehokkuuden ja informaatiojärjestelmien kannalta.<sup>267</sup> Tässä tutkimuksessa painottuvat tukihallinnon laillisuuden arviointi. Sitä käsitellään sellaisen teoreettisen viitekehyksen avulla, joka mahdollistaa tukihallinnon laillisuutta ”nakertavien” tekijöiden erittelyn. Tukien käytön laillisuuden oikeudelliset edellytykset ja niiden vuorovaikutus tukien käytännön toteutuksen kanssa ovat tässä tutkimuksessa erityisen tarkastelun kohteena.

Suomessa oikeudelliset säännökset varmistavat osaltaan sen, että viranomainen noudattaa toiminnassaan lakia. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin

---

<sup>265</sup>Ks. HE 63/2001 vp, s. 5 (Johdanto). Katso myös VTV 88/2004.

<sup>266</sup>VTV 66/2003, s. 89.

<sup>267</sup>Ahonen (1985) on käyttänyt näitä arvioinnin alueita, s. 4.

lakia. Toiminnassaan viranomaisen on noudatettava myös hyväksyttävää hallintomenettelyä, joka varmistaa asian monipuolisen käsittelyn ja kaikkien asiaan vaikuttavien tekijöiden ottamisen huomioon. Hallintopäätökseen tyytymätön asianosainen voi joskus vaatia päätöksen oikaisua tai yleensä valittaa päätöksestä hallinto-oikeuteen. Rikoslaki säättää rangaistavaksi virkamiesten väärinkäytöksiä. Näillä säädöksillä turvataan kansalaisen asema suhteessa julkiseen valtaan.

Kansalaisten turva julkista valtaa vastaan ei ole kuitenkaan viranomaisten toiminnan sääntelyn ainoa vaikutus tai sisältö, vaikka se onkin ilmeisin ja selkeimmin ilmaistu. Niinpä perustuslakiuudistuksen jälkeen Suomessakin on oikeustieteellisessä kirjallisuudessa korostunut Yhdysvalloista tuttu liberalistinen näkemys lainsäädännön asemasta kansalaisen turvana valtiota vastaan. Suomessa ongelma on usein esitetty kuitenkin siinä muodossa, että perusoikeuksilla pyritään turvaamaan yksilön henkilökohtaiset oikeudet suhteessa valtioon julkisten palvelujen tuottajana. Taustalla on kuitenkin sama kollektiivisten tai yleistä etua korostavien näkökulmien siirtyminen syrjään yksilön oikeuksien tieltä.

Viranomaisten toiminnan oikeudellisella sääntelyllä on kuitenkin pinnan alla muitakin tehtäviä. Nämä liittyvät valtion ja julkisen vallan sisäiseen toimintaan. ”Toimeenpanokoneiston” toiminnan ohjaamisella lainsäätäjät pyrkii varmistamaan, että sen asettamat tavoitteet toteutetaan hallinnon toimesta. Tutkimuksessa omaksuttu sääntelyteoreettinen näkökulma edellyttää, että tämä seikka otetaan huomioon tukilainsäädännön analyysissä.

Lainsäätäjän tehtyä tehtävänsä lain (ja myös valtion talousarvion) toteuttaminen siirtyy viranomaisten toimeksi. Tästä huolimatta lainsäätäjällä säilyy intressi seurata, että viranomainen toteuttaa toiminnassaan lainsäätäjän asettamia tavoitteita. Jos lainsäätäjää tarkastellaan vaihtuvana enemmistökoalitiona, voidaan oikeudellista sääntelyä kuvaavan päämies-agentti teorian idea ilmaista Alan Schwartzin (1999) tavoin seuraavasti:

*“As a matter of theory, the legislature is concerned that the agency not deviate from the preferences of the enacting coalition, and that members of the coalition do not later defect to cause the agency to deviate.”<sup>268</sup>*

Suomalaisessa järjestelmässä korostuu erityisesti lainsäätäjän ja viranomaisen suhteen tarkastelu. Toisaalta voidaan kysyä, kuinka Suomessa varmistetaan se, että vaalien jälkeen valittu uusi eduskunta ei muuta lainsäädäntöä. Käytännössä vaalien vaikutus lainsäädännön pysyvyyteen ei liene ole ollut Suomessa ongelma. Sen sijaan viranomaisten toiminta nousee useammin julkisuudessa (tiedotusvälineissä) arvostelun kohteeksi.

#### **1.5.5.2 Päämies, edustaja ja hallintomenettely**

Modernissa yhteiskunnassa hallinnon tehtävänä on yleisesti ottaen toteuttaa lainsäädäntöä niin, että lainsäädännön tavoitteet toteutuvat tarkoituksenmukaisesti.<sup>269</sup> Jos lainsäädäntö sisältää selkeitä tavoitteita, viranomainen seuraa tavoitteiden toteutumista ja

---

<sup>268</sup>Schwartz (1999), s. 218-221. Yhdysvaltalaisessa järjestelmässä keskeisenä poliittisena viitekehyksenä on nähty presidentin ja kongressin välinen yhteistyö tai ristiriita politiikan suhteen. Kotimaassa tarkastelun painopiste ei ole samanlainen johtuen valtiosääntöoikeudellisesta sääntelystä ja puolueiden asemasta. Lainsäädännöllä perustettuun politiikkaan voidaan vaikuttaa Suomessa esimerkiksi opposition toimesta, hallituksen sisäisten välienselvittelyiden vuoksi, budjettikäsittelyjen aikana tai vaalikauden vaihtuessa uuden hallituksen toimesta.

<sup>269</sup>Ks. esim. Mäenpää (2004), s. 221.

toimii niiden edistämiseksi. Lainsäädäntö voi myös edellyttää viranomaisten tuottavan kansalaisille erilaisia palveluja. Palvelut voivat olla esimerkiksi terveydenhuollon ja koulutuksen palveluja mutta myös yhteiskunnan teknisen ja tiedollisen infrastruktuurin ylläpitoa ja kehittämistä.

Julkisen hallinnon oikeudellisessa tarkastelussa voidaan soveltaa osittain päämies-agenttiteorian ajatuskuluja ja käsitteitä.<sup>270</sup> Teorian avulla voidaan kuvata viranomaisen asemaa suhteellisen itsenäisenä toimijana, jonka tehtävänä on panna laki täytäntöön ja pyrkiä toteuttamaan yleistä etua tai poliittisesti hyväksytyjä tavoitteita. Asetelman ydin ja ongelma on siinä kuinka poliittinen päätöksentekijä (päämies) varmistaa viranomaisen (agentin tai edustajan) toimivan parhaalla mahdollisella tai sovitulla tavalla.<sup>271</sup> Päämies ei voi valvoa aukottomasti agentin toimia eli sitä, kuinka tämä työskentelee päämiehen etujen mukaan. Teorian mukaan omasta hyvinvoinnistaan kiinnostunut agentti valitsee helpoimman mahdollisen tavan toteuttaa tehtävänsä, jos siitä saatu palkkio on kiinteä ja riippumaton työn onnistumisesta tai laadusta. Tällainen toimintatapa voi toteutua myös tukiviranomaisen toiminnassa.

Entä ketkä ovat tässä tutkimuksessa päämiehiä ja agentteja? Sovellettaessa päämies-agenttiteoriaa julkisen hallinnon arviointiin päämiehenä on yleensä pidetty kansalaisia (*citizens*) ja agenttina hallitusta (*government*). Kansalaisten katsotaan edellyttävän hallituksen toimivan yleisen edun mukaan. Suomalaisessa yhteiskunnassa näyttäisi siltä, että päämieheksi on katsottava eduskunta ja valtioneuvosto yhdessä. Nämä käyttävät käytännössä yhdessä ylintä julkista valtaa tai lainsäädäntövaltaa, vaikka valtioneuvoston toiminnassa korostuu myös toimeenpanovallan käyttö. Kehitys on viimeaikoina johtanut ehkä myös siihen, että valtioneuvosto hoitaa entistä vähemmän rutiininomaisia toimeenpanotehtäviä.<sup>272</sup> Esimerkiksi ministeriöille on kaavailtu selkeämpiä strategisia ja ohjaavia tehtäviä ja virastoille varsinaisia toimeenpanotehtäviä tai operatiivisia tehtäviä.<sup>273</sup> Parlamentaarisen eduskunnan ja valtioneuvoston työskentely on myös varsin läheistä lainsäädäntötyössä ja valtioneuvosto antaa vuosittain itsenäisesti suuren määrän lakiin perustuvia asetuksia, jotka ovat säädännäistä oikeutta siinä missä eduskunnan säätämät laitkin.

Päämies-agentti -ongelman tarkastelu on ollut yleistä taloustieteellisesti suuntautuneessa tutkimuksessa, mutta ajatusta on käsitelty myös sosiologisen tutkimuksen piirissä tarkasteltaessa lakia sosiaalisen muutoksen välineenä.<sup>274</sup> Esimerkiksi lain vaikuttavuuden yhtenä edellytyksenä nähdään toimeenpanijan sitoutuminen muutoksen ja lain toteuttamiseen. Vaikuttavuutta ehkäisee viranomaisen toimintaa mahdollisesti leimaama korruptio tai ”tekopyhyys”. Tämän vuoksi mm. sosiologisessa tutkimuksessa on pidetty tärkeänä tutkia viranomaisten institutionaalista muotoa ja niiden taloudellista, yhteiskunnallista ja poliittista toimintaympäristöä.

Näiden ajatusten perusteella voitaisiin olettaa, että tukiviranomainen käyttää tukihakemusten käsittelyyn ja tuen jakamiseen mahdollisimman vähän resursseja, jos tukipäätösten laatua ei voida arvioida ja tukimäärärahojen täysimääräinen käyttö on viranomaisen toiminnan arvioinnissa edullinen seikka. Jos tukihakemusten perusteellinen

---

<sup>270</sup>Toisessa tutkimustraditiossa puhutaan esimerkiksi ohjausongelmasta. Ks. mm. Tala (2001), s. 217.

<sup>271</sup>Ks. esim. Posner (2000) ja Spence (1997).

<sup>272</sup>Ks. esim. KTM 13/2005.

<sup>273</sup>KTM 13/2005, s. 31.

<sup>274</sup>Tämä tulee selväksi mm. Cotterrell (1984) s. 65, jossa tarkastellaan edellytyksiä, joita hyvin vaikuttavan lain tulee täyttää. Siinä esitetyt kriteerit ovat peräisin W. M. Evanin tutkimuksista rotulainsäädännön vaikuttavuudesta Yhdysvalloissa. Katso kriteereitä esitys Cotterrell (1984), s. 64-68. Toimeenpanevan viranomaisen sitoutumisesta lain täytäntöönpanoon ks. Cotterrell (1984) luku 8.

käsittely ja arviointi tuo lähtökohtaisesti mukanaan enemmän hyötyjä kuin kustannuksia, viranomaisten kannustin väheksyä tätä toimintaa olisi haitallista. Tällainen kannustin yleisen edun vastaiseen toimintaan (moraalinen uhkapeli, *moral hazard*) aiheuttaa yhteiskunnallisia kustannuksia. Tukihallinnossa kustannukset syntyisivät tämän mukaan agentin työskennellessä pienimmin mahdollisin uhrauksin, jolloin jäisi saavuttamatta parempien tukipäätösten tuomia hyötyjä. Vastaavasti tukien käytön valvonnassa voi esiintyä samoja ongelmia.

Päämiehen ja edustajan suhteen ristiriidalle on ominaista, että agentin toimintaa ei voida täysin pitävästi valvoa ja osapuolten tavoitteet ovat osin ristiriitaisia. Lisäksi edustajalla tulee olla mahdollisuus vaikuttaa tekemänsä työn laatuun ja määrään ja tällä valinnalla on vaikutusta lopulliseen tulokseen. Ongelmaan tuovat omat piirteensä agentin tehtävien monimuotoisuudet ja tulosten arvioinnin vaikeudet.<sup>275</sup> Hallinto-oikeuden voidaan katsoa omalta osaltaan pyrkivän vähentämään agenttisuhteesta aiheutuvia kustannuksia.<sup>276</sup>

Päämies-agentti -teorian asetelmaa kuvaa hieman moniulotteisemmin Bengt Holmströmin ja Robert Milgromin esittämä *multi-task principal agent* -teoria.<sup>277</sup> Sen perusajatuksena on, että edustaja valitsee vaihtoehtoista toimintaa ja tavoitteista toteutettavakseen ne, joita päämies valvoo ja jotka ovat kiinteimmin riippuvaisia hänen ponnistuksistaan tai jotka yleisesti ottaen ovat päämiehen arvioitavissa tai nähtävissä (*countable beans*).

Vaikka lainsäätäjän ja viranomaisen päämäärien ristiriitoja ei ole aina tunnistettu, oikeustieteessäkin on usein esitetty samansuuntainen ajatus, että laki saa sisältönsä vasta sen toimeenpanon yhteydessä.<sup>278</sup> Lainsäätäjän ja toimeenpanijan väliseen ongelmaan puuttuu osaltaan yleinen ja erityinen hallinto-oikeus, joiden tavoitteena on vanhastaan ollut suojata kansalaisen asemaa suhteessa julkista valtaa käyttävään viranomaiseen. Oikeudellisen näkemyksen mukaan yleiset menettelysäännökset turvaavat kansalaisten ja tässä hakijoiden oikeudellista asemaa.<sup>279</sup> Turvaavat säännökset aiheuttavat viranomaisille myös kustannuksia eikä oikeusturvaa voida toteuttaa äärimmäisyyksiin saakka. Regulaatio- tai sääntelyteoreettisesta näkökulmasta nämä hallinnolliset kustannukset ovat oikeudellisen sääntelyn transaktiokustannuksia. Ne lisäävät viranomaisen työn kustannuksia ja alentavat lainsäätäjän kustannuksia päätösvallan siirrossa

---

<sup>275</sup> Julkisen tuen kohdalla tukiohjelmien toimivuus voi sääntelyn luonteesta riippuen olla paljonkin kiinni tukiviranomaisen ratkaisuihin tuen kohdentamisessa. Päämiehen mahdollisuudet selvittää esimerkiksi kohdentamisen onnistumista ovat vähäiset. Esimerkiksi T&K-tuen vaikutuksista on vaikea saada täsmällistä tietoa (Asplund & Kiander (2003)). Lisäksi näyttää siltä, että vaikuttavuudesta tehtyjen arvioiden tulokset riippuvat arvion tekijästä (Venetoklis (2000)). Agentti-teorian oletus tiedon epätäydellisyydestä ja mahdollisuudesta käyttää sitä hyväksi tuntuu vahvalta.

<sup>276</sup> Bishop (1990), s. 490. Esimerkiksi vaatimus päätösten perusteleminen, hallintomenettelyn vaiheista, asianosaisten kuulemisesta, selvittämisvelvollisuudesta ja valitusoikeudesta vähentävät kaikki viranomaisen mahdollisuuksia omien tavoitteiden ajamiseen ja sitä kautta "toimivallan siirron" kustannuksia (*agency cost*). Spence (1997) tarkastelee yhteiskuntatieteiden käsityksiä viranomaisen toiminnasta keskittyen erityisesti politiikan muotoiluun ei niinkään politiikan toimeenpanoon. Erottelu politiikan muotoiluun ja politiikan täytäntöönpanon välillä voidaan nähdä merkittävänä tekijänä teorian soveltamisen kannalta. Spence (1997), s. 414-415.

<sup>277</sup> Holmström, B. & Milgrom, P. (1991). Multitask principal agent analysis: incentive contracts, asset ownership, and job design. *Journal of Law, Economics & Organization* 7, 1991.

<sup>278</sup> Ks. mm. Peters (1989), s. 10, Fenn & Veljanovski (1988), s. 1055 ja Tala, s. 224, jossa hän analysoi syitä implementaatiotutkimuksen tärkeyteen mainiten mm., että lain merkitys voi muuttua sen toteuttamisen organisoinnin vuoksi.

<sup>279</sup> Hallintomenettelyä koskevien lakiuudistusten perusteena on mainittu usein "kansalaisten oikeussuojan tehostaminen". Ks. esim. Niemivuo & Keravuori (2003), s. 8. Kehittämisen perusteluna on 1980-luvulla korostettu mm. kansalaiskeskeisyyttä. Teoriassa mahdollisia ristiriitoja voi siis esiintyä käytännössäkin siinä mitassa, että niihin tulee puuttua mm. lainsäädännön keinoin.

viranomaisille.<sup>280</sup> Näin tapahtuu, koska osittain juuri viranomaisten päätöskustannusten vuoksi niille voidaan antaa tehtäviä pelkäämättä viranomaisen toimivan hyväksytyn politiikan vastaisesti. Päätöksenteon korkeat menettelylliset ja selvät oikeudelliset edellytykset vähentävät viranomaisen liikkumavaraa ja harkintavaltaa, joka on poliittista valtaa pitävän näkökulmasta ratkaisua vaativa ongelma.<sup>281</sup> Lainsäätäjän keinoina säädellä etukäteen viranomaisen mahdollisuuksia ovat mm. i) hallintoprosessin asianosaispiirin sääntely, ii) säännösten toimeenpanon ohjaus ja iii) viranomaistoiminnan organisointi.<sup>282</sup>

Oikeudellisessa tutkimuksessa yleensä riittää todeta, että viranomainen tavoittelee tai toteuttaa lainsäädännön asettamissa rajoissa yleistä etua. Periaatteessa tämän takaavat toimintaa sääntelevät lainsäännökset ja virkamiesten toiminnan etiikka.<sup>283</sup> Eettisistä periaatteista erityisesti avoimuus, puolueettomuus, tasa-arvo ja vastuullisuus vahvistavat yleisen edun toteuttamista. Käytännössä viranomaisten toimintaan vaikuttavat varmasti myös erilaiset sidosryhmät, mediajulkisuus ja kenties jopa tieteellinen yhteiskuntatutkimus. Suhteellisen uusi toimintaa ohjaava tekijä on julkisen hallinnon tulosohejaus.<sup>284</sup> Sillä pyritään parantamaan hallintotoiminnan tuloksia ja vaikuttavuutta. Tulosohejaus toimii periaatteessa siten, että eduskunta myöntää virastolle tai laitokselle tietyn summan rahaa toimintamenoihin ja edellyttää, että kyseinen organisaatio saavuttaa talousarvioesityksen selvitysosassa asetetut tulostavoitteet.<sup>285</sup> Tuloksellisuusvaatimus ohjaa toimintaa tehokkaampaan ja joustavampaan suuntaan, kuitenkin sillä edellytyksellä, että tuloksellisuuden mittarit ovat oikein valitut. Tulosohejauksen ongelmia on tarkasteltu mm. valtiovarainministeriön julkaisussa ”Tulosbudjetointi ja tulosohejaus” vuodelta 1990. Siinä virastojen lisääntyvän toimivallan ja tulosvastuun katsottiin lisäävän vaaraa, että virastojen oma arvomaailma ja tavoitteet saavat yhteiskunnan kokonaisedun ja myös lainsäädännön tavoitteiden kannalta liian suuren painoarvon.<sup>286</sup>

---

<sup>280</sup>McNollgast (1999), s.180-217. Hallinto-oikeuden ”transaktiokustannusteoriassa” hyödynnetään transaktiokustannusten erittelyä lainsäätäjän ja viranomaisen ja viranomaisen ja kansalaisen välisissä suhteissa. Lainsäätäjän katsotaan ohjaavan viranomaisen toimintaa paitsi lailla niin myös toiminnan kustannusten ja käytössä olevien resurssien avulla.

<sup>281</sup>Tästä näkökulmasta hallintolain säätämisen perusteluna mainittu yksilön oikeussuojan parantaminen ja tehokkaan hallinnon tavoite näyttää mielenkiintoiselta. Uudistuksen perusteluja tarkastelevat mm. Niemivuo & Keravuori (2003), s. 5-10. Oikeussuojan korostaminen lisää päätöksenteon kustannuksia yksittäistapauksissa ja kokonaisuutena. Tehostaminen ja tuloksellisuuden mittaaminen voi vähentää resursseja, vaikka tehokkuutta tarkasteltaisiin pelkkää taloudellista kirjaapitoa laajemmasta näkökulmasta. Uudistuksen taustalla näyttäisi siis olevan myös ”poliittisen” lainsäätäjän tarve puuttua tiukemmin tulostavoitteiden ja joustavan lainsäädännön taakse liukenevien viranomaisten toimintaan.

<sup>282</sup>Spence (1997), s. 418-419.

<sup>283</sup>Valtionhallinnon etiikasta on tehty valtioneuvoston periaatepäätös (30.8.2001) valtion henkilöstöpolitiikan linjasta. Tarkoituksena on vahvistaa valtionhallinnon yhteistä arvopohjaa. Siinä kunkin toimintayksikön yhteiskunnallista perustehtävää kutsutaan arvoksi. Arvon tehtävänä on ohjata toimintaa tavoiteltuihin tavoitteisiin. Ks. lähemmin Arvot arjessa - virkamiehen etiikka. Valtiovarainministeriö (2005)

<sup>284</sup>Tulostavoitteiden vaikutus viranomaisen toimintastrategiassa voi ilmetä toiminnan muokkaamisena tulostavoitteiden mukaiseksi. Suomessa julkishallinnon toimintastrategiaa ohjataan usein ns. *balanced scorecard* -mallin pohjalta. (Virtanen & Uusikylä, s. 37-) Siinä tavoitteiden mittaamisen tavat määritellään viranomaisen toiminnan perusmallin mukaan. Toimintamallin osina ovat esimerkiksi viranomaisen sisäinen taloudellinen näkökulma, sisäisten prosessien näkökulma, yhteiskunnallinen vaikuttavuus tai asiakasnäkökulma ja osaamisen kehittämisen näkökulma. Jokaisella osa-alueella on mukana tekijöitä, joissa joudutaan tasapainoilemaan yleisen edun ja viranomaisen oman edun välillä. Erilaisten tekijöiden yhteismitallinen arviointi on vaikeaa. Esimerkiksi asiakasnäkökulman ja yleisen edun toteuttamisen välillä voi olla tasapainotusta vaativa ristiriita, joka epäonnistuessaan voi ilmetä yksityisten intressien mukaisena toimintana (*regulatory capture*).

<sup>285</sup>Tulosohejauksesta valtion hallinnossa mm. Myrsky (1994).

<sup>286</sup>Valtiovarainministeriö (1990), s. 23.

Yleisen edun toteuttamista edistää viranomaisen toiminnan julkinen arviointi. Jos toteutuneen toiminnan katsotaan epäonnistuneen, viranomaisen resursseja voidaan leikata ja sen toimintaedellytykset muuttuvat tai viranomaisen toimintaa organisoidaan uudelleen.

Käytännön seikat (informaation ongelmat) ja ristiriitainen suhde lainsäätäjään (päämies-agentti suhde) voivat johtaa viranomaisen toiminnassa sen oman yhteiskunnallisen merkityksen korostamiseen ja tehtävien havitteluun. Viranomaisen ja virkamies hoitaa siis tehtävänsä mahdollisimman hyvin annettujen voimavarojen puitteissa. Jos mahdollista, viranomaisen ottaa hoitaakseen lisää tehtäviä eikä mielellään luovu aiemmin hoitamistaan tehtävistä. Tämä mahdollisuus on otettu huomioon William Niskasen kehittämässä byrokratian teoriassa, jolla on selitetty lähinnä julkisen sektorin kasvua virkamiesten omilla motiiveilla eli paremman taloudellisen aseman ja taloudellisten etujen havittelulla.

Niskasen byrokratiateorian mukaan viranomaisen pyrkii hyödyntämään informatiivista etuaan ja tiettyjen rajoitusten vallitessa maksimoimaan oman budjettinsa tai toimintamäärärahansa.<sup>287</sup> Mallia tai teoreettista ideaa on arvosteltu todellisuutta vastaamattomaksi.<sup>288</sup> Alkuperäisellä idealla selitettiin aikanaan erityisesti julkishallinnon kasvua. Keskeistä lienee kuitenkin ajatus, että viranomaisen lainmukainen ja hyvässä uskossa toteuttama toiminta voi johtaa seurauksiin, jotka eivät sovi kaikilta osin yksiin lainsäätäjän ajatusten tai yleisen intressin kanssa. Niskasen esityksen mukaan viranomaisen toteuttaa kaikki toimet, joiden tuomat hyödyt ylittävät aiheutuvat kustannukset, kun tehokkuus edellyttäisi, että viranomaisen toteuttaisi vain ne toimet, joiden marginaalihyödyt olisivat yhtä suuret tai suuremmat kuin marginaalikustannukset, mikä johtaa matalampaan toiminnantasoon.<sup>289</sup> Ilman mitään vastatoimia toiminnan ja tavoitteiden välinen ristiriita aiheuttaa tehottomuutta resurssien väärän allokaation vuoksi. Tämän lisäksi agenttiteoria tarkastelee viranomaisen omia motiiveja, jotka ovat ristiriidassa yleisen edun kanssa.

Anthony Downsien päätöksentekoteoria selittää muiden kuin markkinoilla toimivien organisaatioiden päätöksentekotapoja.<sup>290</sup> Näiden organisaatioiden toiminnan ominaiset piirteet johtuvat toimijoiden eriaisteisesta mutta yleisestä oman edun tavoittelusta ja tiedon ongelmista. Oman edun tavoittelun lisäksi virkamiehet ovat luonnollisesti sitoutuneet organisaation tavoitteisiin yleisen edun tavoittelun ohella.<sup>291</sup> Muistettakoon tässä, että viranomaisen toiminnan tulosta ei voida arvioida avoimesti esimerkiksi markkinoilla. Eturistiriidat johtuvat organisaation hierarkkisesta rakenteesta ja koosta, joka estää tiedon esteettömän kulun alhaalta ylös ja päinvastoin. Työntekijöiden ammattimaisuus ja ansioihin perustuva nimityskäytäntö johtavat taloudelliseen riippuvuuteen ja sisäiseen kilpailuun, joka estää tiedon kulkua.

---

<sup>287</sup>William A. Niskanen (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine/Atherton. Niskasen teoria analysoi viranomaisen käyttäytymistä erityisesti sen taloudellisten resurssien näkökulmasta. Ks. budjettilähtöisistä teorioista esim. Gill (1995). Niskasen teorian sovellutuksista KTM:n tukihallintoon ks. Venetoklis (2001b), s. 6.

<sup>288</sup>Kritiikistä ks. mm. Peters (1989), s. 23 ja siinä esitetty kirjallisuus. Kritiikissä on etsitty luonnollisesti puutteita mallin oletuksissa (esim. yksityisen virkamiehen tavoitteet). Toisaalta mallin heikkouksiksi on yllättäen tulkittu myös tosiasiallisia institutionaalisia ja lainsäädännöllisiä toimia, jotka korjaavat mallin oletamaa informaation epäsymmetrisyyttä ja mahdollisia tavoiteristiriitoja. Näin tekee mm. Peters edellä mainitussa viitteessä. Näitä tekijöitä voidaan selittää Niskasen mallilla.

<sup>289</sup>Ks. esim. Rosen (1995), s. 136.

<sup>290</sup>Downs (1965), s. 439.

<sup>291</sup>Downs erottelee yksinomaan omaa etua painottaviksi ryhmiksi kiipijät (*climbers*) ja konservatiiviset säilyttäjät. Monitavoitteisia virkamiestyyppejä ovat mm. *zealots*, *advocates* ja *statesman*. Downs (1965), s. 441.

“Julkisen organisaation” rakenne johtaa sisäiseen tehokkuuspyrkimykseen. Kun päätöksenteon pohjana oleva tieto on vaikeasti saatavaa eli kallista ja päätöksenteolle varattu aika on rajallinen, organisaation toiminta suuntautuu toimintojen kustannusten mukaan. Nämä ominaisuudet johtavat viranomaisten säännönmukaisiin toimintatapoihin, jotka voidaan nähdä yleisen edun vastaisina. Huomion arvoista kuitenkin on, että eräät viranomaistoiminnan moititut piirteet ovat muotoutuneet juuri vähentämään organisaation rakenteesta johtuvia haittoja.<sup>292</sup>

Viranomaisen toimintaa selittävää teoriaa, joka analysoisi sitä, mitkä tekijät vaikuttavat viranomaisen toimintaan ja miten niihin mm. suomalaisessa yhteiskunnassa vaikutetaan ja miten ristiriitoja hallitaan, ei ole kokonaisuudessaan esitetty. Yllä on esitetty käyttäytymistä selittävän teorian osia. Toiminnan suuntaamisessa käytettäviä keinoja voivat olla ainakin oikeudelliset, poliittiset ja organisatoriset keinot.<sup>293</sup> Vaikka intressien eroilla ei voitaisikaan yksin perustella julkishallinnon kasvua ja toimintaa, ajatusta voidaan käyttää selittävänä tekijänä tarkasteltaessa lainsäädäntöratkaisuja kansallisessa tukipolitiikassa ja viranomaisten toimintaa lain toimeenpanossa.

Yleisen edun toteuttaminen on asetettu suomalaisessa julkisen vallan käyttöä ja hallintoa sääntelevässä lainsäädännössä keskeiseen asemaan.<sup>294</sup> Kuinka tämän viranomaisten toimintaa ohjaavan lainsäädännön olemassa oloa tulisi sitten selittää. Yhdeltä osaltaan se luonnollisesti turvaa kansalaisten asemaa julkisen vallan edessä eli se poistaa mahdollisuuden edistää virkatoimissa virkamiesten omia etuja. Samalla se suuntaa viranomaisten toiminnan lainsäätäjän (poliittinen päätöksentekijä) toiveiden mukaiseksi. Virkamiehen toiminta on niin kattavasti säännelty, että virkamiehillä ei juuri ole mahdollisuuksia omien etujen havitteluun rikkomatta lakia. Toisaalta tämä ei riitä takaamaan etteivätkö intressien erot pääsisi vaikuttamaan viranomaistoimintaan. Erityisesti tulisi pyrkiä takaamaan, että institutionaalinen ympäristö olisi järjestetty niin, että se tukee ja kannustaa toimijoiden hyviä ja yleistä etua tukevia pyrkimyksiä.<sup>295</sup>

Tarkasteltaessa virkamieskunnan tavoitteita ja motiiveja ei voida jättää huomiotta sitä historiallista kehitystä, joka on muovannut nykyisen suomalaisen ja miksi ei myös laajemmin eurooppalaisen järjestelmän. Heikki Ylikangas (1996) näkee tutkimuksessaan suomalaisen virkamieskunnan kehityksestä selkeän historiallisen linjan kansallisvaltion virkamieskunnan laadullisessa kehityksessä. Keskeisenä piirteenä on koko ajan ollut tarve luoda lojaali virkamieskunta ja sellaiset olosuhteet, joissa se pysyy lojaalina. Lojaalisuuden kohde on tietenkin kulloinkin poliittista valtaa käyttävä päätöksentekijä.<sup>296</sup>

Virkamieskunnan lojaalisuuden kehitystä ovat Ylikankaan mukaan edesauttaneet sellaiset seikat kuten nimitysperusteiden muutos alemmissa tehtävissä koulutusta painottavaan suuntaan ja poliittiset nimitykset ylemmissä viroissa, virkamiesten oikeudellinen koulutustausta, yksilöllisten palkkiojärjestelmien kehittäminen ja ansiotason

---

<sup>292</sup>Downs (1965), s. 444. Esimerkiksi yksityiskohtaisten säännösten ja määräysten antaminen on keino hallita laajaa organisaatiota, jossa erilaisin tavoittein toimivat työntekijät toimivat erilaisen informaation varassa pyrkien kuitenkin hyvään lopputulokseen.

<sup>293</sup>Eräiden näkemysten mukaan mm. valtionhallinnon tulosjohtamisen myötä virkamiesten poliittinen valvonta on heikentynyt 1990-luvulta alkaen. Sisäasiainministeriön ylijohtaja Pekka Kilpi HS 01.02.2004.

<sup>294</sup>Virkamies etiikan asemaa ja sisältöä kuvaa mm. Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan linjasta, 30.8.2001.

<sup>295</sup>Esimerkiksi Pertti Ahonen tarkastelee kirjassaan “Elämäntyö epävarmuuksien maailmassa” (Tampere 2003), kuinka julkisen hallinnon organisaatioissa tietoisesti rakennetut tai tiedostamatta syntyneet kannustimet, rakenteet ja toimintatavat voivat joko edistää tai estää työntekijöiden ja organisaatioiden toimintamahdollisuuksia ja sitä kautta myös määritellä saavutettuja tuloksia.

<sup>296</sup>Ks. esim. Ylikangas (1996), s. 436. Näkökulman yhteydet päämies-agentti teoriaan ovat ilmeiset.



korottaminen sekä elitistinen rekrytointi virkakunnan sisältä tai vaikutusvaltaisista säädyistä ja luokista. Ylikangasta mukaillen voidaan esittää, että yhteiskunnallinen kehitys on johtanut siihen, että periaatteellinen ristiriita valtaa pitävän poliittisen päätöksentekijän ja julkista valtaa toteuttavan ja käyttävän virkamiehen välillä on ajan kuluessa ainakin Suomessa saanut institutionaalisen ratkaisun, jossa viranomainen ja virkamies on poliittisen vallan käyttökelpoinen väline. Max Weberin byrokratian ideaalin mukaista lojaalia virkamiestä ei ole olemassa ilman instituutioiden kehitystä ja tukea.<sup>297</sup>

Julkista tukea jakavien viranomaisten kohdalla päämies-agentti teoria johtaa olettamaan, että tukihakemuksia käsittelevä viranomainen ei kiinnitä suurta huomiota tuen myöntämisperusteisiin tai tuen varsinaiseen käyttöön. Viranomainen ei kohdistu resursseja parhaiden tukikohteiden etsimiseen tai tuen tehokkaan käytön seurantaan. Tukiviranomaiselle riittää, että tukeen varatut resurssit tulevat jaetuksi.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus ympäristönsuojelun edistämisen tuista (VTV 20/2002) viittaa paikoin siihen, että viranomaisen motiivit voivat käytännössä olla lainsäätäjän tai ministeriönkin näkemyksistä poikkeavia. Eräissä tapauksissa mm. kerrottiin ympäristökeskuksissa tulleen kiire tukien maksatukseen määrärahojen vanhenemisen vuoksi.<sup>298</sup> Tästä viittaisi siihen, että viranomaisen kannalta oli erityisen tärkeää käyttää kaikki määrärahat eikä niinkään määrärahojen käytön tehokkuus. Toisaalta avustuksia ympäristönsuojelun edistämiseen ei ollut riittänyt kaikille hakijoille, joten käyttämättä jäämässä olevien tukimäärärahojen kiireellisen jaon ei voida katsoa aiheutettavan välttämättä taloudellista tehottomuutta.

Ympäristöviranomaisten toiminnan ja ympäristöpolitiikan tavoitteiden välisiä suhteita on Suomessa tarkastellut mm. Janne Hukkinen.<sup>299</sup> Hän selvitti Suomen ympäristöviranomaisten toimintatapoja ja tavoitteenasetteluja haastattelututkimuksen avulla. Erityisesti hänen tarkastelukohteenaan oli instituutioiden tavoitteiden määräytymisen selvittäminen ja voisiko instituutioiden rakenteen ja toimivallan muutoksilla olla myönteisiä vaikutuksia suomalaiseen jätehuoltopolitiikkaan. Hänen mukaansa instituutioiden tekemät jättepoliittiset päätökset olivat lyhytjänteisiä, sillä niihin vaikuttivat sääntelyn toteuttajien ja sääntelyn kohteiden lyhyen ajan taloudelliset tavoitteet.<sup>300</sup> Esimerkkinä ongelmista Hukkinen mainitsee Ekokem Oy:n aseman ja taloudellisen kannattavuuden ylläpidon, joka voi estää ympäristöministeriötä tekemästä tehokkaista jätehuoltopoliittisia päätöksiä.<sup>301</sup> Toinen esimerkki oli pääkaupunkiseudun päätöksentekijöiden kyvyttömyys päättää jätteen polton tai sen muun käsittelyn välillä. Hukkisen suositukseksi oli jättepoliittisen päätöksenteon institutionaalinen erottaminen politiikan toimeenpanosta.

Viranomaisen asema ja sen omat tavoitteet voivat vaikuttaa paitsi tukiprosessiin ja sen vaihtoehtojen toteutumiseen niin myös tukiohjelmien muotoiluun. Esimerkiksi eräissä yhteyksissä tukien on katsottu olevan vaikutuksiltaan vähäisiä ja hankkeiden toteutuksen kannalta käytännössä tarpeettomia, mutta tukien myöntäminen antaa viranomaiselle

---

<sup>297</sup>Vrt. Ylikangas (1996), s. 440.

<sup>298</sup>VTV 20/2002, s. 62.

<sup>299</sup>Hukkinen (1995), 59-75.

<sup>300</sup>Hukkinen (1995), s. 59, 64 ja 68.

<sup>301</sup>Hukkinen (1995), s. 65-66. Tutkimuksen aikana ympäristöministeriö omisti kolmanneksen Ekokem Oy:stä ja vastasi samalla jättepolitiikan valinnoista. Hukkisen mukaan ministeriön pitkän aikavälin jättepolitiikan linjaukset ovat Ekokem oy:n lyhyen aikavälin taloudellisen kannattavuusvaatimuksen rajoittamia.

mahdollisuuksia vaikuttaa tuenhakijoiden toimintaan.<sup>302</sup> Vaikutusmahdollisuudet ovat käytännössä hyvät mm. tukiehtojen asettamisen vuoksi. Tukiviranomainen voi varsin laajasti asettaa ehtoja myönteisiin tukipäätöksiin. Lisäksi tukiviranomaisen voi seurata tuensaajan toimintaa pitkään ja yksityiskohtaisesti. Näin vaikuttaisi siltä, että nämä tekijät voivat olla elinkeinotoiminnan julkisen tuen käytön yksi hedelmällisimmistä perusteluista tarkasteltaessa tukijärjestelmiä kokonaisuutena. Jos näin on, tulisi tietenkin pohtia kysymystä voitaisiinko samaan päämäärään päästä paremmin keinoin.

### 1.5.5.3 Tukiviranomaisen harkintavalta tukimenettelyssä

Tukiviranomaisen harkintavalta tukimenettelyssä voi yleisesti koskea sekä yksittäisiä päätöksiä (päättösharkinta) että toiminnan organisointia (resurssien käyttö). Kummallakin päätöstasolla tapahtuneilla valinnoilla ja toiminnan organisoinnilla on merkitystä tukiohjelman toimivuuden kannalta. Lainsäätäjän kannalta on tärkeää varmistaa, että viranomainen edistää toimissaan parhaalla mahdollisella tavalla asetettuja tavoitteita. Hallintomenettelylle asetetut vaatimukset ovat muun valvonnan ja rangaistussäännösten ohella keino rajoittaa viranomaisen mahdollisuuksia toimia vastoin lainsäätäjän tavoitteita. Hallintomenettelyä koskevilla säännöksillä voidaan esimerkiksi merkittävästi vaikuttaa viranomaisten vahvaan tiedolliseen asemaan.<sup>303</sup> Tukiasioissa tämä voi näkyä esimerkiksi tuen myöntämisen edellytysten sääntelyssä, asianosaisten kuulemisvaatimuksissa, asianosaisten piiriin laajuuden määrittelyssä sekä valitusoikeuden sääntelyssä.

Yksittäisten päätösten tasolla tukiviranomaisen harkintavalta määräytyy sovellettavan kotimaisen lainsäädännön mukaan. Tässä yhteydessä on muistettava, että komission valtiontukia koskeva valvontavalta (perustamissopimuksen artikla 88(2)) voi ulottua myös tukiviranomaisten toimintaan ja päätöksiin, vaikka artiklan 87(1) sisältämä velvoite valtiontuen kilpailuneutraaliin käyttöön näyttäisikin ensi sijassa velvoittavan jäsenvaltioiden lainsäätäjää. Velvoite tulee kuitenkin ottaa huomioon kaikkien julkisten viranomaisten toiminnassa. Tukiviranomaisenkin pitää siis noudattaa päätöksissään kotimaisen sääntelyn ohella eurooppaoikeuden sääntelyä ja periaatteita. Komission valvontavalta on valtiontukien

kohdalla perustamissopimuksen johdosta erityisen voimakas.<sup>304</sup> Komissiolla on jopa mahdollisuudet antaa kansallisia viranomaisia sitovaa ohjausta valtiontukiasioissa.<sup>305</sup> Komission ohjaus tapahtuu yleensä erilaisten suuntaviivojen muodossa. Silloin nousee esiin oikeusopillinen kysymys siitä velvoittavatko suuntaviivat myös kansallista lainsäädäntöä toteuttavia viranomaisia. Lähtökohtaisesti on muistettava, että Euroopan yhteisön lainsäädännön kanssa ristiriidassa olevaa kansallista lainsäädäntöä ei voida soveltaa. Käytännössä esimerkiksi komission ympäristötuen suuntaviivojen kanssa ristiriitaista valtiontukea käytettäessä on todennäköistä, että komissio kieltää tuen käytön ja asiasta voidaan nostetaan kanne tuomioistuimessa, jos komission päätöstä ei oteta

---

<sup>302</sup>VTV 88/2004, s. 38-39, 45. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksissa ilmeni, että rahamääräisesti varsin vaatimattomat tuet antoivat opetusministeriölle ja museovirastolle mahdollisuuden vaikuttaa tukea saavien toimintaa. Luonnollisesti viranomaiset saavat hakemuksista myös tärkeää tietoa sääntelyn kohteiden toiminnasta.

<sup>303</sup>McCubbins & Noll & Weingast (1987), s. 273.

<sup>304</sup>Yleensä kansalliset viranomaiset toimivat itsenäisesti suhteessa Euroopan Unionin viranomaisiin ja komissioon, jotka eivät voi määrätä kansallisten viranomaisten toiminnasta tai ohjata sitä. Näin siis siitäkin huolimatta, että EU:n lainsäädäntö tulee saattaa voimaan ja panna toimeen jäsenmaissakin, mutta kansallisella tavalla ja niiden viranomaisten itsenäisin toimin. Euroopan unionin lainsäädännön ja kansallisen viranomaistoiminnan suhteesta mm. Mäenpää (2000), s. 141-150.

<sup>305</sup>Tätä kantaa tuo esiin mm. Mäenpää (2000), s. 148-9.

kansallisesti huomioon. Näin suuntaviivojen ”käytännön sitovuus” tulee ottaa todesta ja varautua argumentoimaan komissiolle ja tuomioistuimelle miksi tukea on käytetty ja miksi sen voidaan katsoa soveltuvan sisämarkkinoille.

Intressiryhmien vaikutus viranomaisten toteuttamaan julkisen vallan käyttöön voi ilmetä paitsi lainsäädäntövaihtoehtojen valinnoissa myös viranomaisen omissa toimintatavoissa. Vaikutus yksittäisiin päätöksiin ei ehkä ole kovin suuri, koska silloin loukataan helposti viranomaistoiminnan riippumattomuutta turvaavia säännöksiä (mm. lahjonnan kieltävät säännöksiä, esteellisyysäännökset). Intressiryhmien vaikutus voi ilmetä myös muissa toimintatavoissa. Eräiden havaintojen mukaan lainsäädäntövaiheen intressiryhmien voimakkaat vastakkainasettelut tavoitteenasettelussa ja ongelman syiden analysoinnissa voivat antaa viranomaisten toiminnalle huonot lähtökohdat.<sup>306</sup> Tämä voi näkyä mm. viranomaisten toiminnassa riittävän toimivallan ja resurssien puutteena tai käytettävissä olevien resurssien vääränä kohdentamisena. Tuoteturvallisuuslain vaikutuksia Suomessa arvioinut Helena Alander on arvioinut lainvalmistelun ristiriitojen vaikutusta. Hänen mukaansa poliittiseen ympäristöön kuuluvat intressiryhmät vaikuttavat viranomaisen päätöksentekoon siten, että viranomainen pyrkii välttämään ristiriitoja valitsemalla toimintatavakseen sovittelevan ja yhteistyölinjan virallisten menettelytapojen ja sanktioiden käytön sijaan.<sup>307</sup> Sovittelustrategia voi näkyä lain täytäntöönpanon valvonnan heikkoutena tai puuttumisena epäolennaisuuksiin.

Viranomaisen toimintatapojen muotoutumiseen voivat vaikuttaa lainsäätämisvaiheessa ”luotu” resurssien puute, viranomaisen sympatia kontrolloitavia kohtaan (*regulatory capture*) tai ristiriidoista johtuva puutteellinen usko lain hyödyllisyyteen.<sup>308</sup> Viranomaistoiminnan motivaation puute voi näkyä lain sallimien sanktioiden ja muiden toimintatapojen käytössä ja valinnassa. Sanktioiden sijaan käydään esimerkiksi neuvotteluja niin pitkälle, kun toiminnan uskottavuuden säilyttäminen sallii.<sup>309</sup> Lisäksi toimintatapoihin liittyviä valintoja voidaan tehdä käsiteltävien asioiden valinnassa. Julkista tukea koskevista asioista esimerkiksi viranomaisen valinnat toiminnan painotuksissa tukiprosessin eri vaiheisiin voivat kuvata viranomaisen suhteutumista eri intresseihin.

Julkisen vallan toteuttaman elinkeinojen sääntelyn luonnetta voidaan selittää viranomaisen ja sääntelyn kohteen välisten intressien yhteydellä ja sääntelyloukulla (*regulatory capture*). Laffont & Tirole (1991) esittävät, että intressiryhmien vaikutus on mahdollista erityisesti tiedon puutteiden vuoksi.<sup>310</sup> Viranomaisen on mahdollista toimittaa lainsäätäjälle tai ylemmälle viranomaiselle tietoa toimintansa tuloksista ja lähtökohdista valikoiden.<sup>311</sup> Jos sääntelyn kohteen on mahdollista antaa (lakia rikkomatta) viranomaiselle taloudellisesti mitattavia etuja, se voi myös vaikuttaa viranomaisen päätöksiin. Edut voivat olla muitakin kuin lahjuksia. Laffont & Tirole (1991) mainitsevat mahdollisina etuina viranomaisessa työskentelevien virkamiesten tulevaisuuden

---

<sup>306</sup> Alander (1990), s. 125-126

<sup>307</sup> Alander (1990), s. 47-. (*Criticism avoiding agency*)

<sup>308</sup> Alander (1990), s. 48

<sup>309</sup> Alander (1990), s. 48-49. Neuvottelustrategian valinnalle vaihtoehtoinen selitys on sen tosiasiallinen tehokkuus tietyissä tilanteissa. Näin mm. Fenn & Veljanovski (1988), s. 1069.

<sup>310</sup> Tämä ”*regulatory capture*” (sääntelyloukku) nimellä tunnettu ilmiö perustuu osaltaan Stiglerin (1971) ja Olsonin (1971) ajatuksiin. Siinä lähtökohtana viranomaisten toiminnan arvioinnissa ei ole ”yleisen edun teoria” vaan ”intressiteoria”.

<sup>311</sup> Laffont & Tirole (1991), s. 1090.

työmahdollisuudet, eturyhmien taholta tulevan myönteisen julkisuuden ja kampanjarahoituksen virkamiehille tai näiden edustamille puolueille.<sup>312</sup>

Tässä yhteydessä on tärkeää huomata, että organisaation ja lainsäädännön rakenne voi edistää tai ehkäistä sääntelyloukun muodostumista vähentämällä tai lisäämällä sen tarjoamia hyötyjä. Vaikutusyritysten määrän voidaan katsoa riippuvan eturyhmän saatavissa olevasta taloudellisesta hyödystä. Odotetun hyödyn väheneminen vähentää myös vaikutusyrityksiä.<sup>313</sup> Intressiryhmien vaikutusta vähentävät luonnollisesti myös kulttuurilliset tekijät, mutta ne eivät tämän tutkimuksen näkökulman mukaan tee taloudellisia tekijöitä kokonaan tyhjiksi.

Viranomaisten valitsemia sääntelystrategioita voidaan selittää myös ilman *capture* -teoriaa. Hallinnollisen harkinnan positiivisessa teoriassa (*positive theory of discretion in administrative law*) sääntelystrategian valintaa selittää sääntelevän viranomaisen pyrkimys tehokkuuteen.<sup>314</sup> Erilaisina sääntelystrategioina voidaan nähdä esimerkiksi muodollinen lainmukainen toiminta (rangaistukset ja viralliset seuraamukset) ja epämuodollinen neuvottelustrategia (neuvottelu ja sopiminen toimenpiteistä). Vaihtoehdon valinta perustuu viranomaisen "tuotantofunktioon", jonka puitteissa se pyrkii mahdollisimman hyvään sääntelytulokseen. Tuotantofunktio määräytyy lainsäädännönsistä, käytössä olevista rangaistuksista, kiinteästä budjetista ja "toimeenpanoteknologian" kustannusten aiheuttamista viranomaistoiminnan kustannuksista. Viranomainen pyrkii tämän funktion rajoissa ja puutteellisen tiedon varassa parhaaseen mahdolliseen tulokseen. Jos viranomaisella on mahdollisuus päättää harkintavaltansa rajoissa toimeenpanon muodoista yksittäistapauksissa, voi lopputuloksen kannalta olla hyödyllistä noudattaa epämuodollista sääntelystrategiaa ja olla vaatimatta rangaistuksia ja neuvotella säännösten noudattamisesta. Neuvottelujen kustannukset voivat olla viranomaisen näkökulmasta pienemmät kuin muodollisen lainmukaisuuden aiheuttamat kustannukset. Neuvottelut puolestaan voivat onnistua, jos sääntöjen noudattamisen yritykselle aiheuttamat kustannukset ovat pienemmät kuin sanktion kustannukset.

Viranomaisen tehokkuuteen pyrkivää toimintaa on pyrkinyt kuvaamaan myös Richard Posner (1972). Hänen mukaansa viranomainen tavoittelee mahdollisimman hyvää tulosta lain toteuttamisessa ja valvonnassa.<sup>315</sup> Tässä tehtävässä sen on tasapainotettava hallintotoimien tuottamat hyödyt ja kustannukset. Yhden hallintotoimen hyöty on sen tuottama julkinen hyöty (onnistunut ja oikeudellisesti pitävä päätös) vähennettynä toimen onnistumisen todennäköisyydellä. Viranomaisen kannalta toimen arvoa siis vähentää päätöksen muuttumisen todennäköisyys (muutoksenhakuprosessi). Viranomaisen omasta näkökulmasta toiminnan tehokkuuteen voidaan vaikuttaa resurssien kohdentamisella mm. hallintotoimien luonteen ja laadun mukaan.

Mitä enemmän viranomainen kohdistaa asiaan voimavaroja, sitä todennäköisemmin se saavuttaa tavoitteensa. Toimen onnistumiseen vaikuttaa myös vastapuolen panostaminen oman juttunsa ajamiseen. "Jutun voittamisen" todennäköisyys riippuu siis sekä viranomaisen että vastapuolen panostuksesta.<sup>316</sup> Valintaan vaikuttaa viranomaisen arvio

---

<sup>312</sup>Laffont & Tirole (1991), s. 1090-91. Vaikutuskanavat liittyvät osaltaan hallinnon politisoitumiseen. Ks. myös Noll (1989b), s. 58-59.

<sup>313</sup>Laffont & Tirole (1991), s. 1117.

<sup>314</sup>Fenn & Veljanovski (1988), s. 1068-69.

<sup>315</sup>Posner (1972), s. 305. Posnerin malli kuvaa rikosoikeuden valvontaan ja täytäntöönpanoon keskittyvän viranomaisen toimintaa, joka pitää sisällään oikeuden nostaa syytteen. Se soveltuu kuitenkin myös muun pakottavan lainsäädännön toimeenpanon kuvaamiseen.

<sup>316</sup> $p = c / (c + c')$ . Viranomaisen todennäköisyys jutun voittamiseen (p) riippuu viranomaisen omasta panostuksesta (c) ja vastapuolen panostuksesta (c'). Posner kuvaa vuoden 1972 artikkelissaan (s. 306) jutun

toimenpiteen onnistumisen todennäköisyydestä. Päätäessään kuinka paljon asiaan tulee paneutua viranomaisen tulee ottaa huomioon sille talousarviossa osoitetut toimintamäärärahat, joita ei voi ylittää ja jotka käytännössä koetetaan kaikki saada kulutetuksi. Määritellessään asioiden käsittelyn optimaalisia resursseja viranomaisen valintaan vaikuttavat sen oma panostus, vastapuolen panostus, sen oma asiantuntemus ja taito ja jutun voittamisesta koituva hyöty. Rationaalinen viranomainen panostaa Posnerin mukaan juttuihin, joissa rahallinen panos on pieni, mutta joka voi toimia ennakkoratkaisuna, vaikka tällaisen jutun yhteiskunnallinen arvo ei olisikaan kovin suuri.<sup>317</sup> Olettamustensa valossa Posnerin rationaalisen viranomaisen toimintamalli ennustaa, että viranomainen panostaa suhteettoman paljon resurssejaan pieniin helposti voitettaviin asioihin.<sup>318</sup>

Viranomaisen juttukohtaisia kustannuksia alentavat mm. lainsäädännön täsmällisyys ja näyttövelvollisuuden laajuuden määrittely sekä viranomaisen ja asianomaisen panosten pienuus, sekä viranomaisen asiantuntemuksen suuruus verrattuna asianomaiseen. Nämä tekijät tekevät pikkujutuista viranomaisen kannalta houkuttelevia.

Julkisen tuen kohdalla viranomaistoiminnan taustalla olevien motiivien analysointi edellä mainitulla tavalla osoittaa, että viranomaisen ei kenties ole kannattavaa sijoittaa tukipäätösten tekemiseen mittavia resursseja, koska kyseessä on etuja suova päätös, jonka arvo viranomaisen kannalta on vähäinen. Lisäksi tuenhakijan mahdollisuudet saada tukipäätös muutetuksi ovat pienet viranomaisen suuren lakisääteisen harkintavallan vuoksi. Viranomaisen ei tarvitse myöskään pelätä muiden asianosaisten valituksia muutoksenhakuun oikeutettujen rajoitetun piirin ja päätösten rajoitetun julkisuuden vuoksi.<sup>319</sup> Lisäksi mm. myönteisten tukipäätösten perusteluille ei aseteta VAL 11 §:n 4 momentissa kovin selkeitä vaatimuksia.

Tämä näkökulma on ongelmallinen julkista tukea sääntelevän lainsäädännön sisällön kannalta sillä mm. valtionavustuslaki asettaa viranomaisen lähinnä tarkoituksenmukaisuuteen perustuvalle päätösharkinnalle ja seurannalle kuitenkin hyvin suuret sisällölliset tai tiedolliset vaatimukset (tuen tarve, tuen käytön ehdot, takaisinmaksun määrittäminen, vaikuttavuuden arviointi). Ne viranomaiskäytäntöä tukiasioissa koskevat selvitykset, joihin tässä tutkimuksessa on tutustuttu, antavat käytännön toiminnasta sellaisen kuvan, että tukipäätöksien tekoon ja seurantaan ei kohdisteta kovinkaan paljon resursseja.<sup>320</sup>

Julkisten tukien kohdalla on huomattava, että intressiryhmät voivat pyrkiä vaikuttamaan tukiviranomaisten toimintaan lähinnä tukiehtoja muotoiltaessa, valittaessa tuen kohteita, tukien seurannassa ja valtion talousarvioehdotuksen valmistelussa päätettäessä tukeen varatun määrärahan suuruudesta. Ajateltaessa lainsäätäjän

---

voittamisen todennäköisyyttä panosten suhdetta kuvaavan osamäärän avulla. Posner kehittää yksinkertaista malliaan ottamalla viranomaisen osaamisen huomioon kertoimella ( $e$ ), joka kuvaa viranomaisen tehokkuutta ja osaamista tomissaan. Todennäköisyydeksi muodostuu siten  $p = e(c / c + c')$ . Jos viranomaisen tottumus tai lain antama etulyöntiasema ovat merkittävät ja  $e$  on vaikkapa 2, niin viranomainen voittaisi 67 prosentin todennäköisyydellä, vaikka vastapuoli panostaisi asiaansa kaksi kertaa enemmän aikaa ja rahaa kuin viranomainen.

<sup>317</sup>Posner (1972), s. 310.

<sup>318</sup>Posner (1972), s. 311-312.

<sup>319</sup>VAL 34 §. Päätökseen tyytymätön asianosainen voi vaatia oikaisua ja valittaa siitä tehtyyn tähän päätökseen. Hakijan lisäksi tukiasian käsittelyssä ei yleensä muita asianosaisia. Päätöksen julkisuutta ja asianosaisia käsitellään jäljempänä.

<sup>320</sup>Vallinneesta käytännöstä kertovat mm. Kauppa- ja teollisuusministeriö (1998), s. 30-31, 43 myöntämiskäytännöstä yritystukilain mukaan. Erityisesti jälkiseuranta on pidetty liian vähäisenä. Mts. s 57. Vrt. Kauppa- ja teollisuusministeriö (1999), s. 37.

reagointimahdollisuuksia voitaisiin ajatella, että se pyrkii vähentämään vaikuttamisen motiiveja eli tekemään tukiviranomaisesta ”lahjomattoman”. Oikeudellisesti se onnistuu parhaiten käyttämällä esimerkiksi harkinnanvaraisten tukien sijasta yleisiä verotukia. Harkinnanvaraisten tukien kohdalla olisi tämän ajattelutavan mukaan tärkeää antaa viranomaisille mahdollisimman sitovat, selkeät ja toteuttamiskelpoiset ohjeet tukiharkintaa varten. Jos nimittäin on niin, että tuenhakijat intressitahona pystyvät tarjoamaan tukiviranomaisille etuja niin voidaan olettaa, että tukiharkinta on käytännössä hyvin väljää eikä tuelle aseteta valvottavissa olevia ja velvoittavia ehtoja.

Tukiviranomaisen ja päämiehen (valtioneuvosto ja eduskunta) välinen suhde voidaan nähdä päämies-agentti suhteena. Sille on tyypillistä, että tavoitteet voivat olla eroavat ja päämies ei voi suoraan havainnoida ja saada tietoa agentin toimista ja suoriutumisesta. Tämä asetelma pakottaa päämiehen kehittämään keinoja edustajan kontrolloimiseksi. Yleisellä tasolla kontrolloikeinoja voi olla useita. Mainittakoon tässä ainakin, rangaistuksen uhka, koulutus, virkamiesoikeudelliset keinot, organisaation rakentaminen, menettelysäännökset, taloudelliset tulostavoitteet jne. Keskeistä ongelman ratkaisussa on löytää keinot kannustaa tai pakottaa viranomainen toimimaan ylhäältä asetettujen tavoitteiden mukaan mahdollisimman hyvällä tavalla.

Menettelysäännösten vaikutus viranomaisen toimintaan on ollut analyysin kohteena ainakin McCubbins & Noll & Weingast’in (1987) artikkelista alkaen. Siinä on analysoitu kysymystä, kuinka menettelysäännöksillä voidaan vaikuttaa valitun politiikan toteutumiseen, viranomaisten harkintavaltaan ja päätösten sisältöön. Menettelysäännöksillä voidaan vaikuttaa esimerkiksi viranomaisen tekemän työn määrään asettamalla pakottavia menettelyvaatimuksia. Ne voivat edellyttää tietynlaisia toimia (esim. asianosaisten kuuleminen) tai tietyn tiedon hankkimista (esim. tilinpäätöstiedot) jne. Aina ei tosin ole varmaan vaikuttaako menettelysäännös päätöksen sisältöön vai onko tuloksena vain parantunut luottamus päätösten oikeellisuuteen (legitimiteetti) tai onko menettelyohjeiden tarkoitus viranomaisen toiminnan sisäinen hallinta.<sup>321</sup> Yksi keskeinen päätösten sisältöön vaikuttava säännös on osallistumisoikeuden sääntely. Se määrää kuka voi antaa viranomaiselle päätöksen tekoon vaadittavaa tietoa.

*Hallintomenettelyn kustannuksia* korottamalla lainsäätäjä voi vaikuttaa viranomaisen toimintaan ja vaikeuttaa tai edistää politiikan toteuttamista lain toimeenpanon yhteydessä.<sup>322</sup> Mitä tarkemmin viranomaisen on tutkittava ja valmisteltava asia sitä vähemmän se voi lopulta vaikuttaa itse politiikan muotoutumiseen. Näin esimerkiksi poliittisesti ja yhteiskunnallisesti riidanalainen lakimuutos voitaisiin lieventää tai vesittää säätämällä viranomaisen menettelytavat niin raskaiksi, että se ei voi tehokkaalla tavalla toteuttaa muutoksia. Viranomainen ei voi toimia yhtä joustavasti asetetuista tavoitteista poiketen, jos menettelysäännökset asettavat suuret vaatimukset mm. päätösten oikeudelliselle pysyvyydelle. Samaa logiikkaa noudattaen yksimielisesti päätetyn politiikan toteuttamiseksi viranomaiselle voidaan antaa vapaammat kädet ja laajempi

---

<sup>321</sup>McCubbins & Noll & Weingast (1987), s. 253-254.

<sup>322</sup>Esimerkiksi Spiller & Tiller (1997) tarkastelevat, kuinka päätöksenteon kustannukset vaikuttavat viranomaisen toimintaan ja sitä kautta lainsäätäjän tavoitteiden toteutumiseen. Päätöksenteon kustannuksia voidaan lisätä esimerkiksi vaatimalla viranomaiselta kustannus-hyöty analyysiä uuden sääntelyn toteuttamiseksi. Yhdysvalloissa kustannus-hyöty analyysien tekemisen arvioitiin voivan vaikuttaa erityisesti ympäristöön ja terveyteen liittyviin politiikan muutoksiin hidastaen tai estävän niitä (Spiller & Tiller (1997), s. 361-362).

harkintavalta.<sup>323</sup> Harkintavallan on katsottu myös kehittävän viranomaisen innovatiivisuutta.<sup>324</sup>

Tässä yhteydessä oikeudellisen ja teoreettisen ajattelun erot ovat siis siinä, että hallinnollinen menettely nähdään oikeustieteessä oikeusturvakeinona ja teoreettisessa näkökulmassa se toimii myös lainsäätäjän ja viranomaisten välisen suhteen säätelijänä vaikuttaessaan viranomaisten toimien kustannuksiin.<sup>325</sup> Näkökulmille on yhteistä se, että korostettu oikeusturvavaatimus voi jollain politiikan lohkolle vaikeuttaa tai hidastaa politiikan läpiviemistä ja näin ylläpitää voimassa olevaa yhteiskunnallista asetelmaa, mikä voi olla myös eräs lainsäädäntöratkaisun taustalla oleva tavoite. Siis muutoksia mukanaan tuova laki säädetään, mutta sen vaikuttavuutta vähennetään korostamalla oikeusturvaa ja säätämällä seikkaperäisesti menettelyllisistä seikoista. Korostettu oikeusturvavaatimus kertoo toisaalta myös oikeustieteilijälle, että lainsäädännöllä on puututtu ristiriitaisiin intresseihin tai oikeuksiin ja lain soveltaminen edellyttää oikeusperiaatteiden punnintaa.

Harkintavallan laajuus tukipäätöksessä määräytyy pääasiassa oikeuskäytännössä, jossa sovelletaan mm. yleistä hallintomenettelyä sääntelevää oikeutta sekä tuen myöntämisen edellytyksiä ja tukimenettelyn kulkua sääntelevää lainsäädäntöä. Harkintavaltaa rajoittavat talousarvion määräykset, tuen myöntämisen oikeudelliset edellytykset ja lisäksi hakijan oikeudet, kilpailijoiden asema, yhdenmukainen kohtelu jne. Hallinto-oikeuden periaatteellisia rajoitteita ovat mm. objektiivisuus, tarkoitussidonnaisuus, yhdenvertaisuus ja suhteellisuus.<sup>326</sup>

Käytännössä viranomainen voi tehdä tukiohjelmien toteutukseen vaikuttavia valintoja paitsi yksittäisissä tukipäätöksissä myös kohdentaessaan käytössään olevia resursseja esimerkiksi tukipäätösten valmistelun ja päätösten valvonnan kesken. Lainsäätäjän intressissä on seurata, että viranomaiselle delegoidun päätösvallan toteuttaminen seuraa asetettuja tavoitteita. Tällaisessa päämies-agenttisuhteessa viranomaiselle asetetut menettelyvaatimukset pitävät toiminnan oikeissa uomissa. Ne aiheuttavat kuitenkin transaktiokustannuksia, jonka vuoksi menettelyvaatimuksia ei voida asettaa kuinka vaativiksi tahansa tuloksen kärsimättä.<sup>327</sup> Joissain yhteyksissä on myös korostettu avointen ja selkeiden menettelysäännösten pitävän viranomaiset irrallaan poliittisista vaikutusyrityksistä.<sup>328</sup> Toisaalta taas on muistettava, että esimerkiksi tuen myöntämisen edellytysten sääntely ja tukien käytön valvontavelvollisuus palvelevat myös valtiontalouden hyvän hoidon tavoitteita pyrkiessään estämään väärät tukipäätökset ja tukien väärinkäytön.

Viranomaisen harkintavalta omien sisäisten resurssien kohdentamisessa ei ole aivan selkeästi oikeudellisella tavalla rajattavissa. Yleisesti viranomaisen tulee toteuttaa sille annetut tehtävät, joissa se on toimivaltainen. Sitä missä laajuudessa tai mitä tehtäväaluetta ja toimia painottaen viranomaisen on toteutettava tehtävänsä ei ole suoraan löydettävissä

---

<sup>323</sup>Esimerkkinä viranomaisten vajavaisista resursseista mainittakoon mm. sähkömarkkinoiden uudistuksen yhteydessä energiamarkkinaviraston asema. Se on pitänyt valtuuksiaan liian vähäisinä. Omasta mielestään se ei ole voinut toteuttaa riittävällä tavalla sähkön siirtohinnoittelussa havaittujen väärinkäytösten poistamiseksi tarvittavia toimia toimivaltuuksien ja oikeudellisten keinojen puuttuessa.

<sup>324</sup>Evan (1977), s. 117.

<sup>325</sup>McNollgast (1999), s. 180-217. Transaktiokustannusten vaikutus on tuttu mm. ympäristön käyttöön liittyvässä lainsäädännössä, jossa päätöksenteko voi olla hidasta (kaavoitus ja muut ympäristöön vaikuttavat hankkeet) mm. laajan valitusoikeuden ja pitkien käsittelyaikojen vuoksi. Tämän sääntelyn voidaan katsoa palvelevan ympäristönsuojelua silloin, kun esimerkiksi rakentaminen uhkaa ympäristöntilaa. Tämä menettelysäännösten kustannusvaikutus siis suojaisi ympäristön säilymistä ennallaan.

<sup>326</sup>Konstari (1979), s. 7.

<sup>327</sup>Ks. mm. McNollgast (1999), s. 187-188.

<sup>328</sup>Ahlborn (1999), s. 232.

lainsäädännöksistä. Tässä valinnassa viranomaisen voi olettaa tekevän valintoja osittain myös sen mukaan, kuinka se katsoo yleisön tai muiden sidosryhmien odottavan sen toimivan. Viranomaisen tavoitteiden määräytyminen tällä tavalla ulkoapäin voi olla ymmärrettävää, sillä sen voi katsoa pyrkivän suuntaamaan toimintansa siten, että se saa esimerkiksi hyvää palautetta tärkeiltä sidosryhmiltään.

#### 1.5.5.4 Hyvän tukihallinnon oikeusperiaatteet

Tukiviranomaisella on laaja lakiin perustuva harkintavalta tukien myöntämisessä silloin, kun ne myönnetään yksittäin ja hakemusten perusteella. Harkintavallan laajuus vaikuttaa edellä esitettyyn vedoten myös tukikeinon ja -muodon toimivuuteen ja valintaan. Yksittäin myönnettävä tuki hyödyttää eniten olemassa olevia ja taloudellisesti vahvoja yrityksiä ja estää näin alalle tuloa ja kilpailun syntyä.<sup>329</sup> Yleiset tuet taas hyödyttävät lähtökohtaisesti ehkä eniten joustavuuteen kykeneviä ja uusia yrityksiä. Yksittäin jaettavien erityisten tukien heikkona puolena on tukiviranomaisen alttius lobbaukselle tai muulle säänneltävän tahon vaikutukselle.

Ympäristötukiohjelman toteuttamista tulee tarkastella kuitenkin myös osana koko ympäristösääntelyn kenttää. Suomessa ympäristölupaviranomaisilla on käytössään suhteellisen yksityiskohtaiset tiedot luvanvaraisen toiminnan laadusta ja päästöistä, vaikka kenties teollisuus tietää mahdollisuuksistaan paremmin.<sup>330</sup> Ympäristölupia koskevat päätökset ovat yleensä suurelta osin julkisia. Jos ympäristötukea jaetaan luvanvaraiselle toiminnalle, viranomaisten voi olettaa tietävän tuenhakijoiden toiminnasta suhteellisen paljon, jolloin tukipäätökset voivat olla tehokkaita ja rahaa ei käytetä hukkakohteisiin. Tämä edellyttäisi sitä, että tukiviranomainen voisi päätöksiä tehdessään hyödyntää lupa- ja ympäristöviranomaisten tietoja. Silloin tuki voitaisiin myöntää kohteisiin, joissa sillä saavutetaan suurin mahdollinen ympäristöhyöty. Tämä edellyttäisi ympäristötukipäätösten keskittämistä ympäristöviranomaisille. Toisaalta tukien tehokas valvonta voisi edellyttää keskitettyä tietoa tukipäätöksistä mm. mahdollisten väärinkäytösten paljastamiseksi ja estämiseksi. Tämä ei kuitenkaan edellytä päätösvallan keskittämistä.

Havaintona on, että tukiohjelman toteuttamisen organisointi vaikuttaa tavoitteiden toteutumisen mahdollisuuksiin ja tämä vaikutus tulee siis ottaa huomioon valittaessa tukikeinoja. Harkinnanvaraiset tuet eivät välttämättä jakaudu esimerkiksi alueellisesti todellisen tarpeen mukaan. VTV havaitsi eräiden ympäristöministeriön toimialan avustusten kohdalla, että määrärahojen alueellinen jako kolmentoista ympäristökeskuksen kesken vastasi lähinnä tasajaon periaatetta huolimatta määrärahan alueellista ja ympäristönsuojelullista tarvetta korostavista jakoperusteista.<sup>331</sup> Tukiohjelman tavoitteiden korostamisen sijasta jako oli tehty siis enemmänkin julkisen hallinnon sisäisen tasa-arvon näkökulmasta. Oikeudellisesti menettelylle ei ollut mitään esteitä, sillä talousarviosta tai laista ei ollut johdettavissa selkeitä ohjeita talousarviomäärärahan alueelliseen jakoon.

Tukiviranomaisen tehtävänä on toteuttaa tukiohjelma siihen myönnettyjen määrärahojen puitteissa. Jos määrärahat loppuvat kesken vuotta, tukea ei voida myöntää, vaikka soveltuvia hankkeita olisikin. Verotukien kohdalla erillistä jakotehtävää ei ole vaan

---

<sup>329</sup>Julkisella tuella katsotaan olevan yleensä kilpailua vääristävä vaikutus. Ks. mm. Kuitunen & Lavaste (1995), s. 7. Tuet suunnataan usein vielä varmoihin kohteisiin (*creaming*). Venetoklis (2001), s. 25. Näin julkinen tuki hyödyttäisi teoriassa erityisesti vahvoja yrityksiä.

<sup>330</sup>Similä (2002), s. 158. Similä toteaa teollisuudella olevan paremman tiedon mm. teknisistä mahdollisuuksista. Tässä tilanteessa neuvottelunomainen lupamenettely vaatii teollisuutta tuomaan tietoa esiin. Lisäksi päätökset ovat julkisia, mikä lisää käytetyn tiedon luotettavuutta, koska väärä tieto tulee julki.

<sup>331</sup>VTV 47/2003, s. 54.



veroviranomainen (tai eräissä tapauksissa tulliviranomainen) toimeenpanee verotuksen. Tukiviranomaisen velvollisuuksiin kuuluu lisäksi myönnettyjen tukien valvonta.

Tässä tutkimuksessa omaksuttu teoreettinen perusta edellyttää tukiviranomaisten toiminnalta aikaisempaa suurempaa läpinäkyvyyttä ja asianosaisten ja muiden asiaan liittyvien oikeusturvan parempaa huomioimista. Nämä edistäisivät tukiviranomaisen toiminnan oikeaa suuntaamista. Tähän ongelmaan valtionavustuslaki ja hyvän hallinnon takeet eivät kaikin osin ulotu. Asiasta tulisi säätää ennemminkin asiakirjojen julkisuutta sääntelevässä lainsäädännössä. Tukipäätösten tulisi tämän tutkimuksen lähtökohtien mukaan olla pääsääntöisesti ja laajasti julkisia.

Hallinnon tehtävien laajennuttua ja tehtävien luonteen muuttuttua enemmän säänteleväksi kuin palveluja tuottavaksi voidaan ajatella, että ristiriidat lainsäätäjän ja viranomaisen välillä ovat voineet muuttua. Modernissa hallinnossa voisi näyttää siltä, että päämies-agentti ongelmaan johtavat piirteet ovat voineet vahvistua verrattuna oikeusvaltion hallinnon tai hyvinvointivaltion hallinnon piirteisiin. Esimerkiksi viranomaisten tiedontarve on kasvanut sääntelytehtävien lisääntyessä ja irtaantuessa palveluntuottajan roolista. Aikaisemmin julkinen valta on saanut tarvittavat tiedot haltuunsa suoraan ollessaan itse toimijana. Nyt viranomaisen tulee hankkia tiedot yksityiseltä toimijalta, jolloin lainsäätäjän tarvitsema tieto on yhden askelen kauempana. Lainsäätäjän voi olla entistä vaikeampaa saada täsmällistä ja oikeaa tietoa palveluntuottajan ja valvovan viranomaisen toimista ja niiden välisestä suhteesta arvioidakseen toteutuvatko sen asettamat tavoitteet tarkoituksenmukaisella tavalla. Sääntelevän viranomaisen sisäiset tavoitteet voivat myös olla toisenlaiset kuin palveluja tuottavan viranomaisen. Palveluja tuottavan viranomaisen asema on ollut suhteellisen vakaa, mutta sääntelevän viranomaisen asema voi vaihdella yllättävämminkin mm. markkinoiden, sääntelyratkaisujen tai valtiontaloudessa ja -hallinnossa tehtyjen muutosten vuoksi. Lisäksi sen keskeisiin sidosryhmiin kuuluvat nyt palvelumarkkinoiden osapuolet eli kuluttajat ja palvelumarkkinoilla toimivat tuottajat.

Tämän tutkimuksen näkökulmasta näyttää alustavasti siltä, että valtion harkinnanvaraiset avustukset ovat ohjauskeinoina ongelmallisia. Erityisesti tämä epäilykset kohdistuvat tukien vaikuttavuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen. Kuitenkin ennen selkeitä kannanottoja tulee avustukset asettaa oikeaan yhteyteensä eli osaksi kokonaisvaltaista yhteiskuntapolitiikan toteuttamista ja tässä tapauksessa osaksi suomalaista ympäristöpoliittista sääntelyä.

#### **1.5.5.5 Ympäristönsuojelun tukien sääntelykriteereistä**

Tässä jaksossa tarkastellaan millä tavoin ympäristötukien tarkoituksenmukaisuutta voidaan arvioida tai on arvioitu. Lisäksi hahmotellaan ympäristötuen erityispiirteitä verrattuna muihin yhteiskuntapolitiittisiin tukiin. Ympäristötukipolitiikan sääntelykriteerit pitävät sisällään sekä ympäristöpolitiikan yleisiä sääntelykriteereitä että julkista tukea ja valtiontukea koskevia ohjauksellisia ja oikeudellisia kriteereitä. Sääntelykriteerien asema on tämän tutkimuksen kannalta omalla tavallaan tärkeä, sillä niiden avulla on mahdollista eritellä lainsäädännön toimivuuden kannalta tärkeitä seikkoja. Sääntelykriteerejä ei kuitenkaan käytetä tässä oikeudellisten periaatteiden tapaan vaikka havaitaan, että niillä saattaa olla hyvin paljon yhteistä juuri ympäristölainsäädännön ja valtiontukea koskevan oikeudellisen sääntelyn kanssa. Sääntelykriteerien käyttämisen ongelmat tulee myös muistaa. Ne eivät ole keskenään yhteismitallisia tai arvioitavissa määrällisesti tai

laadullisesti keskenään. Niiden avulla on siis vaikea suoraan vertailla vaihtoehtoisia ohjauskeinoja.<sup>332</sup>

Sääntelyn arviointikriteerit ovat hieman eri asemassa kuin ympäristöpolitiikan toteuttamisen eräänlaiset filosofiset, oikeudelliset tai yleiset periaatteet. Näitä ovat esimerkiksi kestävä kehitys, ennaltaehkäisy- ja varovaisuusperiaate, aiheuttamisperiaate sekä läheisyysperiaate eli haitan torjuminen sen syntylähteellä.<sup>333</sup> Nämä tarkastelevat enemmänkin politiikan arvokysymyksiä tai politiikan intensiteetin mahdollisia valintoja ottaen huomioon mm. aikatekijän ja puutteellisen tiedon vaikutuksen valintoihin. Ne ovat kuitenkin myös osin oikeudellisia periaatteita, sillä niitä on käytetty eräissä kansainvälisissä säännöksissä.<sup>334</sup>

Hyvän ympäristöpolitiikan arviointikriteerejä ja vaihtoehtoisia politiikan toteuttamistapoja on esitetty ja analysoitu varsin laajasti erityisesti taloustieteellisesti painottuneessa tutkimuksessa.<sup>335</sup> Kriteereissä on korostunut taloudellisen tehokkuuden tavoite. Yleisimmin käytetyt sääntelykriteerit on esitetty selityksin taulukossa 1.1.

Ympäristöpolitiikan tasolla julkinen tuki voi olla politiikkaa *täydentävää* tai *varsinaista ympäristöpolitiikkaa toteuttavaa itsenäistä ympäristötukea*. Täydentävät ympäristötuet voivat liittyä osana muuhun ohjaukseen mm. rahoitustukina lieventäen vaadittujen investointien tai tarvittavan kehittelyn kustannusvaikutuksia tai vaikuttamalla toimien ajoitukseen. Tuet voivat myös olla politiikkaan liittyviä tukia, joilla kuitenkin itse asiassa heikennetään sen vaikuttavuutta. Perusteena tälle *strategiselle tuelle* voi olla esim. poliittisen kannatuksen hankkiminen. Politiikkaa toteuttavilla itsenäisillä ympäristötuilla voisi olla selkeä ympäristöpoliittinen tehtävä esimerkiksi tavoiteltujen suorien käyttäytymisvaikutusten kautta.

Sääntelykriteerit pysyivät muuttumattomina ohjauskeinon institutionaalisen yhteyden vaihtuessa. Ympäristötuen toimiessa yhdessä muiden ohjauskeinojen kanssa sen toimivuudelle asetettavat kriteerit ovat samat. Kriteerien toteutumisen arviointi tulee kylläkin vaikeammaksi, jos toteutuneesta muutoksesta tai asioiden tilasta ei voida tunnistaa esimerkiksi tukiohjelman osuutta.

Komissio on linjannut omia valtiontukipolitiikan kriteerejä mm. valtiontuen toimintasuunnitelmassa.<sup>336</sup> Komission ”tarkistettu taloudellinen lähestymistapa” asettaa valtiontukiohjelman hyväksyttävyyden yleiseksi kriteereiksi yleisen edun mukaisen tavoitteen (esim. koheesio, taloudellinen kasvu, työllisyys ja ympäristönsuojelu) ja tukivälineen tarkan ja tarkoituksenmukaisen kohdentamisen. Tuen on kannustettava tavoitteenmukaisiin toimiin. Lisäksi suhteellisuusperiaate rajoittaa tukivälineen kilpailua ja kauppaa vääristäviä vaikutuksia. Kaiken kaikkiaan tukitoimenpiteet eivät saa olla

---

<sup>332</sup>Sääntelykriteerien käytöstä katso mm. Määttä (1999c), s. 28.

<sup>333</sup>Näitä periaatteita esittelee ja analysoi mm. Faure & Skogh (2003), s. 19-39.

<sup>334</sup>Esimerkiksi kestäväkehitys mainitaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen artiklassa 2 ja ennaltaehkäisyn ja varovaisuuden periaate sekä aiheuttamisperiaate artiklassa 174(2).

<sup>335</sup>Tehokkuuden näkökulmasta esimerkiksi Tietenberg (1996), s. 19-25 ja 324-344, dynaamisesta tehokkuudesta s. 25-30, kestävästä ympäristöpolitiikasta s. 30-35, oikeudenmukaisuudesta ss. 487-490. Kriteereistä myös Määttä (1999c), s. 28-37 ja 48-58. Käytännössä arviointikriteerejä ovat soveltaneet Suomessa esimerkiksi Vanhanen & Hiltunen & Halonen, s. 8-9. He pitävät uusiutuvan energiantuotannon tukiohjelmien arvioinnissa keskeisinä kriteereinä vaikuttavuuden tasoa ja nopeutta, kustannustehokkuutta, neutraalisuutta eri tuotannonalojen ja kilpailun suhteen, yhteensopivuutta muun ohjauksen kanssa, vaikutuksia markkinahintoihin, hallinnon yksinkertaisuutta ja tehokkuutta, valtiontaloudellisia vaikutuksia ja muita sivuvaikutuksia (teknologian kehitys ja energiansäästö).

<sup>336</sup>Valtiontuen toimintasuunnitelma. Valtiontukien vähentäminen ja tarkempi kohdentaminen: suunnitelma valtiontuen uudistamiseksi vuosina 2005-2009.  
[http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/others/action\\_plan/saap\\_fi.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/action_plan/saap_fi.pdf), vierailtu 2.2.2005.

ristiriidassa yhteisen edun kanssa, vaan on löydettävä tasapaino saavutettavien hyötyjen ja aiheutuvien haittojen välillä.<sup>337</sup>

Taulukko 1.1 Ympäristöpolitiikan sääntelykriteerejä

Vaikuttavuus	tavoitteen saavuttaminen asetetussa aikataulussa
Joustavuus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ulkoinen joustavuus eli sopeutuminen esim. inflaatioon, tuotannon kasvuun, teknologian muutoksiin</li> <li>• normatiivinen joustavuus eli lainsäädännön ja määräysten muutostarve ulkoisten tekijöiden vuoksi ja muutosten nopeus</li> <li>• teknologinen jousto eli onko ohjaus sidottu tiettyyn teknologiaan.</li> </ul>
Kustannustehokkuus	Tavoite saavutetaan minimikustannuksin ottaen huomioon joko kapeasti päästövähennysten aiheuttamat kustannukset saastuttavalle tuotannolle tai laajemmin ottaen huomioon myös ohjauksen toteutuksen hallinnolliset kustannukset (julkiselle valalle ja tuottajille).
Dynaaminen tehokkuus	ohjauksen vaikutus teknologian kehittymiseen
Hallintokustannukset	Hallinnon kustannukset voivat tehdä teoreettisesti hyvästäkin ohjauskeinosta käyttökelvottoman, jos esimerkiksi vaadittavaa tietoa ei ole saatavissa tai se on käytännössä mahdotonta saada esim. korkeiden kustannusten takia tai tiedon epävarmuuden vuoksi.
Tasapuolisuus tai oikeudenmukaisuus	<p>Ohjauksen kustannusten ja hyötyjen tasapuolinen kohdistuminen eritahojen kesken</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pienet/suuret yritykset,</li> <li>• uudet/vanhat yritykset,</li> <li>• kuluttajat/tuottajat,</li> <li>• julkiset/yksityiset toimijat,</li> <li>• suurituloiset/pienituloiset ja</li> <li>• alueelliset tekijät</li> </ul>

Komission suunnitelmissa on myös ympäristötukien suuntaviivojen uudistus vuonna 2007. Hankkeen valmisteluasiakirjojen mukaan voimassa olevat ympäristötuen suuntaviivat täyttävät edellä mainitut yleiset valtiontuen myöntämisen kriteerit.<sup>338</sup> Tarkoituksena on kuitenkin ottaa ”tasapainotesti” entistä selvemmin käyttöön. Käytännössä se edellyttää, että tulla saavutetut hyödyt ylittävät siitä aiheutuvat haitat.<sup>339</sup> Näyttää siltä, että komissio haluaa käyttää tarkempaa kustannus-hyötyanalyysiä tukien sallittavuuden tarkastelussa. Toisaalla tässä työssä tarkastellaan kustannus-hyötyanalyysin tarkoituksenmukaisuutta ja käyttökelpoisuutta koskevia käsityksiä.

Ympäristötukien kohdalla komission asiakirjoissa korostuu vaatimus tuen toissijaisuudesta (*internalisation of costs*) ja aiheuttamisperiaatteesta, mitoitukselta vain

<sup>337</sup> Valtiontuen toimintasuunnitelma, kohdat 19 ja 20, s. 6.

<sup>338</sup> Näin komissio esim. kyselylomakkeessa ympäristönsuojelulle myönnettävää valtiontukea koskevien suuntaviivojen tarkistamiseksi.

[http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/others/00910\\_questionnaire\\_env\\_fi.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/00910_questionnaire_env_fi.pdf), vierailtu 2.2.2006.

<sup>339</sup> Tasapainotestistä mm. Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta pieniin ja keskisuiuriin yrityksiin tehtävien riskipääomasijoitusten edistämiseksi (2006), s. 5-7. Euroopan komissio (2006b).

ylimääräisiin kustannuksiin, määräaikaaisuudesta sekä sijoittumisesta siirtymäkausiin.<sup>340</sup> Nämä edellytykset ovat varsin hyvin linjassa normatiivisen ympäristötaloustieteen asettamien tehokkuusedellytysten kanssa. Kun ympäristöongelmat selitetään negatiivisten ulkoisvaikutusten avulla, julkisen tuen rooli ympäristöpolitiikassa jää varsin kapeaksi ja muuttuvaksi. Toimivat tukiohjelmat voivat siis hyvinkin olla määräaikaaisia sijoittuen ennaltamäärättyihin siirtymäkausiin. Tukiohjelmat voivat myös kohdistua kulloinkin erityisen huomion kohteena olevaan ongelmaan ilman yleistä sovellettavuutta.<sup>341</sup> Nämä seikat erottavat ympäristötuet sellaisista julkisen tuen kohteista kuten tutkimus ja kehittäminen, työllisyys, koulutus ja erilaiset sosiaaliset tuet. Näiden perusteena ovat yhteiskunnalliset ja markkinoiden mekanismit, joita ei voida samalla tavalla pitää poistuvina vaan itse asiassa varsin pysyvinä piirteinä. Tutkimuksen ja kehittelyn sekä koulutuksen julkisen tuen perusteluna voidaan pitää niiden positiivisia ulkoisvaikutuksia, jotka vaativat tukea toteutuakseen sosiaalisen hyvinvoinnin kannalta tarpeellisessa laajuudessa.

Ympäristötuen erityispiirteisiin tuo oman lisänsä suhde muuhun ohjaukseen, jota ei välttämättä ole samassa laajuudessa muissa tukijärjestelmissä. Markkinoiden toimintaa sääntelevän viranomaisen tukipäätös (ja sen edellyttämä tiedontarve) esimerkiksi on erilainen kuin esimerkiksi koulutuksen ja tutkimuksen ja kehittelyn osalta. Nämä viranomaiset eivät ehkä tarvitse samassa laajuudessa tietoa esimerkiksi tuotannon ominaisuuksista kuin ympäristöviranomaiset tarvitsevat.

Euroopan yhteisön lainsäädäntö on tuonut Suomeen vaatimuksen arvioida systemaattisesti julkista tukea ja rahoitusta. Tässä yhteydessä mm. kauppa- ja teollisuusministeriössä on kehitetty tukien arviointitapoja (julkisen yritysrahoituksen vaikuttavuustyöryhmä, 2000). Siinä julkisen tuen arviointikriteerit jakautuvat hankkeen etenemisen mukaan. Keskeisiä tekijöitä kaikissa vaiheissa ovat tavoitteiden ja keinojen yhteensopivuuden arviointi ja tulosten analysointi. Sosio-ekonomisten ongelmien voittamiseksi kaavaillun tuen kuvattu projektisykli sisältää tukiketjun tärkeimmät elementit eli julkisen vallan puuttumista edellyttävät tarpeet, projektin tavoitteet, käytettävät resurssit, tuettavat toimenpiteet, toimien tuotokset, tulokset ja vaikutukset.<sup>342</sup> Näitä tekijöitä on käytetty mm. taloudellista kasvua ja teknologista kehitystä edistävien yritystukien arvioinnissa. Ympäristöpoliittisten tukien kohdalla tarvitaan hieman erilaisia painotuksia, sillä hankkeiden tulosten mittaaminen ei ole aina yhtä suoraviivaista.

Tämän tutkimuksen kohteen kannalta on mielenkiintoista havaita, kuinka julkisen tuen käytön sääntelyssä viitataan usein markkinoiden virheisiin.<sup>343</sup> Nämä suorat viittaukset

---

<sup>340</sup>Community guidelines on State aid for environmental protection (2001/ C 37/03). Ks. mm. A. Introduction, jossa ilmaistua varovainen suhtautuminen ympäristönsuojelun toteuttamiseen valtiontuella. Myös kappale 17. Tuella nähdään olevan käyttöä ”rohkaisimena” otettaessa käyttöön uusia standardeja ja kannustimena standardien ylitykseen ja tekniikan kehittelyyn. Ohjeissa on korostettu tukien siirtymäkaudesta johtuvaa väliaikaaisuutta sillä kaikkia ympäristönsuojelun kustannuksia ei voida siirtää heti hintoihin. Suuntaviivojen yleisten ohjeiden mukaan ympäristötuki on hyväksyttävää mm. PK-yrityksiltä vaadituille investoinneille, vaatimukset ylittävälle ympäristöinvestoinneille, energian säästöön, lämmön ja sähkön yhteistuotantoon, uusiutuvan energian käyttöön liittyviin investointeihin, jätehuollon toimintaan ja tuotannon kilpailukykyyn säilyttämiseksi väliaikaisesti.

<sup>341</sup>2000-luvulla tällainen erityinen kohde näyttää olevan energiantuotanto ja sen aiheuttamat ympäristöongelmat kuten kasvihuoneilmiö ja myös uusiutumattomien luonnonvarojen ehtyminen.

<sup>342</sup>Virtanen & Uusikylä (2002), s. 15. Projektisykli on mukailtu komission selvityksestä vuodelta 1997 Evaluating EU Expenditure Programmes.

<sup>343</sup>Viittauksia julkisen tuen ja markkinoiden virheiden korjaamisen yhteyteen löytyy Suomestakin julkisen vallan asiakirjoista ja selvityksistä ainakin jo 1990-luvun alkupuolelta. Ks. esim. Myhrman & Haarajärvi & Kröger (1995), s. 7. Taloustieteessä julkisen tuen perusteluina esiintyvät markkinoiden virheisiin puuttumista edellyttävät olosuhteet eli julkishyödykkeet, positiiviset ulkoisvaikutukset, tuotannon skaalatuotot, tiedon

eivät toki osoita, että sääntelyn toteuttaja olisi kaikkivoipa yleistä hyvää tavoitteleva auktoriteetti kuten normatiivinen regulaatioteoria olettaa. Sen mukaan lainsäätäjän siis tavoittelisi yksinomaan yleistä etua ja käyttäessään tukia ne olisivat paras keino toteuttaa tavoitetta. Tämä näkemyksen johdonmukainen soveltaminen voisi johtaa siihen, että lainsäätäjän ja viranomaisten toimintaa ei tarvitsisi ottaa tutkimuksessa huomioon. Yksinomainen huomio voitaisiin kiinnittää ohjauksen kohteena olevien tahojen käyttäytymisen tarkasteluun ja arvostelemiseen. Kaikesta huolimatta markkinavirheiden käyttäminen tukien perusteluina viittaa kuitenkin siihen, että lainsäätäjät pyrkii perustelemaan ratkaisujaan yleisen edun avulla perustuen lainsäädäntöratkaisunsa käytävissä olevaan tietoon. Samalla se avaa mahdollisuuden käyttää yhteiskunnallista tietoa ratkaisujen analysointiin.

Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ja komission toiminnasta voidaan päätellä, että jäsenvaltiot käyttävät julkista tukea myös muussa tarkoituksessa kuin markkinoiden virheitä korjaten ja markkinoiden taloudellista tehokkuutta lisäten.<sup>344</sup> Valtiontuen käytön laajamittainen valvonta ja sääntely vastaavat regulaatioteorian positiivisen suunnan esiintuomiin ongelmiin eli julkisen vallan virheisiin ja yksityisten tahojen mahdollisuuteen käyttää julkista valtaa hyväkseen taloudellisten etujen havittelussa. Euroopan unionin lainsäädäntö luo tälle toiminnalle rajoitteita kaventamalla julkisen vallan liikkumavaraa jäsenvaltioissa (valtiontuen ”tarjonta” vähenee). Toisaalta kansallisen sääntelyn tulisi pyrkiä luomaan tehokas ja toimiva järjestelmä, jolla varmistetaan myönnetyn tuen tehokas käyttö edellyttämällä tukiviranomaiselta yksityiskohtaisia menettelyjä ja tiedollisia edellytyksiä.

Tarkasteltaessa julkista tukea yhteydessä muuhun ympäristöpoliittiseen ohjaukseen voidaan ajatella, että ympäristötuki kannustaisi suojeluun instrumentaalisen ulkoisen tekijänä. Yritys siis toimisi ympäristön kannalta edullisella tavalla saadakseen julkista tukea. Tämä näkemys on kuitenkin kiistanalainen, sillä tuella ei yleensä katsota olevan käytännössä vaikutusta ympäristönsuojelullisiin investointipäätöksiin tai tuotantoon mm. tuki-intensiteetin pienuuden ja investointien luonteen vuoksi (ne eivät ole tuotantoa lisääviä).<sup>345</sup> Ympäristötuesta ei siis ole juuri hyötyä yritykselle. Ympäristötuen hyötyä yhteiskunnalle ei voi juuri perustella negatiivisen ulkoisvaikutuksen torjunnalla, sillä sen torjunnassa pitää käyttää sanktioita eikä tukia. Ympäristötukien hyötyjä tulee hakea ympäristönsuojelun yhteiskunnallisista sivuvaikutuksista.<sup>346</sup> Näin tärkeämmäksi vaikutuskanavaksi muodostuu tuen sisäinen vaikutus eli yrityksen sitoutuminen viranomaisten asettamiin ehtoihin ja ympäristönsuojelutavoitteisiin, joka vahvistuu julkisen tuen hakuprosessin ja tuen myöntämisen myötä. Ympäristötuki voi siis osaltaan legitimoida ympäristöpolitiikan ja lainsäädännön tavoitteet yritysten kannalta.

---

puutteet jne. Näistä tarkemmin mm. Meiklejohn (1999).

<sup>344</sup>Komission kilpailuosaston tilastojen mukaan komission on käsitellyt vuodesta 2000 alkaen vähintään alustavassa tutkinnassa 1693 valtiontukiasiaa. Tammikuussa 2006 kirjattiin 105 asiaa. Luvut sisältävät kaikki perustamissopimuksen alaan kuuluvat valtiotuet eli yleiset elinkeinotuet, maataloustuet, kalatalouden tuet sekä liikenteen ja energiantuotannon tuet.

[http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/register/i/](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/register/i/)

<sup>345</sup>Tässä yhteydessä on kuitenkin muistettava, että tuotantoon suoraan liittyvillä verotuilla tai vastaavilla on selkeitä vaikutuksia yritysten käyttäytymiseen markkinoilla.

<sup>346</sup>Esimerkiksi Meiklejohn (1999), s. 28 esittää, että julkista tukea voidaan käyttää negatiivisten ulkoisvaikutusten (ympäristönpilaantuminen) torjunnassa suojelukustannusten kilpailuvaikutusten vähentämiseksi (kustannusten korvaaminen) tai vapaaehtoisten toimien lisäämiseksi (pakottava sääntely voidaan pitää lievänä). NCEE (2001) toteaa ympäristötukien hyviksi puoliksi Yhdysvalloissa poliittisen kannatuksen ja kohdentumisen tiettyihin toimiin. Haittoja ovat valtiontaloudelliset kustannukset, resurssien väärä kohdentuminen ja epävarman vaikutukset (s. xi).

Oikeudellisten ja teoreettisten sääntelykriteerien voidaan katsoa olevan näennäisistä eroistaan huolimatta kytköksissä toisiinsa. Esimerkiksi aikanaan taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden sanelemana käyttöön otettu aiheuttamisperiaate on muotoutunut laajalti ympäristöoikeudessa käytetyksi oikeudelliseksi periaatteeksi tai jopa oikeudenmukaisuuden periaatteeksi.<sup>347</sup>

Euroopan unionissa aiheuttaja maksaa periaate on otettu ympäristöpolitiikan toteuttamisen lähtökohdaksi 1970-luvun alussa.<sup>348</sup> Perusteena oli Euroopassakin tarve sisäistää ympäristönsuojelukustannukset markkinoiden toimintaan ja estää suojelukustannusten lankeaminen jäsenvaltioiden maksettavaksi. Tuolloinkin ympäristönsuojelun valtiontuella jätettiin kuitenkin mahdollisuuksia. Tukea ajateltiin voitavan myöntää mm. rahoituksena paikallisille puhdistuslaitoksille tai erityisen suurten kustannusten korvaamiseksi sekä tekniikan kehittelyyn ja käyttöönottoon.

Julkisasiamies Jacobsin mukaan komissio käyttää aiheuttaja maksaa -periaatetta valtiontuen valvonnassa ensinnäkin toimenpiteen arvioinnissa artiklan 87(1) mukaan ja toisaalta valtiontuen soveltuvuuden arvioinnissa yhtenä ympäristöpolitiikan kriteerinä.<sup>349</sup>

Tehokkuudella tarkoitetaan yleensä saastumisen ehkäisyssä joko optimaalista päästötasoa tai kustannustehokkuutta. Optimaalinen päästötaso tarkoittaa lähinnä sitä, että päästöistä aiheutuneiden haittojen yhteenlasketut kustannukset eivät ole päästöjä tuottavan toiminnan tuomia hyötyjä suurempia.<sup>350</sup> Kustannukset riippuvat luonnollisesti päästöjen haitallisuudesta suhteessa ympäristön, eläinten ja ihmisten hyvinvointiin. Kustannustehokkuudella tarkoitetaan tavoitteiden saavuttamista mahdollisimman pienin kustannuksin. Tästä näkökulmasta katsoen tehokkuus toteutuu, kun päästövähennykset aiheuttavat kullekin saastuttajalle yhtä suuren taloudellisen rasituksen suhteessa näiden kokoon ja tuotantotekniikkaan.<sup>351</sup> Nämä tehokkuusperiaatteet näyttäisivät olevan varsin käytännöllisesti suuntautuneita ja ymmärrettäviä. Tehokkuusperiaatteet voitaisiin ymmärtää myös oikeudenmukaisen ympäristöpolitiikan säännöiksi.

Tukijärjestelmän kustannuksia voidaan pyrkiä selvittämään tarkastelemalla sekä viranomaisten että yritysten hallinnollisia kustannuksia tukien käytössä. Lisäksi kustannuksia aiheuttavat luonnollisesti tuen rahoituksen aiheuttamat tehokkuustappiot.<sup>352</sup> Oma kustannuksena aiheutuu tukien mahdollisesta tehostomasta kohdentamisesta, jos sitä verrataan hypoteettiseen parhaaseen mahdolliseen tapaan käyttää tuki.

Viranomaisen kustannukset muodostuvat yleensä hakemusten valmistelusta ja käsittelystä sekä valvonnasta ja mahdollisen muutoksenhaun aiheuttamista kustannuksista. Esimerkkinä hallinnollisista kustannuksista mainittakoon, että tullin työmäärä lisääntyi kahdella henkilötyövuodella, kun energiaverotuksen tukijärjestelmiä uudistettiin ja

---

<sup>347</sup> Aiheuttamisperiaate tai aiheuttaja maksaa -periaate (*polluter pays principle*) on lähtöisin OECD:n piirissä käydystä keskustelusta ja asiakirjoista (OECD 1972, 1974 ja 1975). Tarkoituksena oli tuolloin estää teollisuusmaiden keskinäisellä yhteisymmärryksellä kansainvälisen kaupan häiriöt tilanteessa, jossa valtiot ryhtyisivät tukemaan omaa saastuttavaa teollisuutta näiltä vaadittujen ympäristönsuojelutoimien aiheuttamien kustannuspaineiden alentamiseksi ja kilpailukyvyyn parantamiseksi.

<sup>348</sup> Katso aiheuttaja maksaa -periaatteesta Euroopassa mm. Facenna (2004), s. 246.

<sup>349</sup> Tapaus C-126/01 *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie* vastaan *GEMO SA*, ratkaisuehdotus annettu 30.4.2002, kappaleet 68-70.

<sup>350</sup> Baumol & Oates (1988), s. 52-53 tai Tietenberg (1996), s. 46-48 ja 331. Optimaalinen päästötaso saavutetaan tilanteessa, jossa yhden päästöyksikön puhdistamisen aiheuttamat rajakustannukset ovat yhtä suuret kuin siitä aiheutuva hyöty.

<sup>351</sup> Päästövähennysten kustannustehokkuus edellyttää, että vähennysten rajakustannukset ovat kaikilla saastuttajilla yhtä suuret. Tämä edellyttää tietysti haittojen olevan alueellisesti yhtä suuria. Silloin tavoiteltu päästövähennys saavutetaan pienimmän kustannuksin. Ks. esim. Tietenberg (1996), s. 324-338.

<sup>352</sup> Rosen (1995), chapter 14 ja erityisesti s. 313, 315, 322-323 kuvaa verotuksen ja julkisen tuen aiheuttamia allokatiivisia tehokkuustappioita ja s. 348- verotulojen keräämisen aiheuttamia kustannuksia.

siirryttiin enemmän hakemuksiin perustuvaan järjestelmään.<sup>353</sup> Esimerkiksi valmisteverotukseen sidottu tuki toteutetaan palauttamalla hakemusten perusteella osa maksetusta verosta verovelvollisille. Nämä kustannukset tulisi ottaa huomioon tukiohjelmien valtiontaloudellisia kustannuksia arvioitaessa.

Julkisen tuen kohdalla kriteerejä voidaan tuoda esiin vastaavalla tavalla muistaen samalla, että niiden pohjalta ei voida tehdä kovin täsmällisiä vertailuja tai päätelmiä valintojen onnistumisesta. Valtiontuen tarkoituksenmukaisuuden arviointikriteerejä voidaan systematisoida jakamalla ne valtion ulkoisiin kansainvälisiin tekijöihin ja valtion sisäisiin tekijöihin. Ulkoisiin arviointikriteereihin kuuluvat vaikutukset toimivan kansainvälisen kaupan tuomiin etuihin. Sisäisiin tekijöihin kuuluvat keskeisimpinä ainakin vaikuttavuus, tukiohjelmien hyvän toteutuksen kannalta keskeiset hallinnolliset kustannukset, hallinnon toimivuus, oikeudenmukaisuus ja oikeusvarmuus.

Julkisen tuen sääntelyn tulee täyttää mm. perustuslain asettamat velvoitteet. Tämän lisäksi tukien tulisi toimia tehtävässään tarkoituksenmukaisella tavalla. Valtiovarainministeriön asettama työryhmä (valtionavustusten sääntelytyöryhmä, asetettu 8.5.2000) tarkasteli muistiossaan mm. perustuslain tukilainsäätelylle asettamia velvoitteita.<sup>354</sup> Keskeiset perustuslain asettamat kriteerit ovat:

- oikeusaseman (velvollisuuksien ja oikeuksien) lakitasoinen sääntely
- hallintomenettelyn lakitasoinen sääntely
- toiminnan organisoinnin lakitasoinen sääntely
- asetusten oikea käyttö: valtuudet täsmällisiä, sisältö lainmukainen ja ristiriidaton, eduskunnan budjettivaltaa kunnioitettava, ministeriö asetustenantajana vain teknisissä kysymyksissä.

Luonnollinen laajempi lähtökohta julkisen tuen arvioinnille on tukien taloudellinen rationaalisuus, joka korostuu eduskunnan budjettivallan säilyttämisen ja julkisen talouden tehokkaan hoidon periaatteessa. Tätä kautta myös tukien vaikuttavuus on tärkeä periaate valtiontukien käytössä. Kilpailuoikeus ja eurooppaoikeus asettavat valtion toimille myös neutraalisuusvaatimuksen. Tuet eivät saa haitata perusteettomasti tai liikaa markkinoiden toimivuutta. Tukienkin pitää olla oikeudenmukaisia ja tasapuolisia.

Näitä tekijöitä yhdistellen voidaan esittää toimivaa ympäristötukiohjelmaa luonnehtivat tekijät.

- Hyvä vaikuttavuus tavoitteisiin ja muuhun ohjaukseen suhteutettuna
- Joustavuus ulkoisten ja sisäisten tekijöiden suhteen
- Moniulotteinen tehokkuus (kustannustehokkuus ja dynaaminen tehokkuus)
- Luotettava hallinnoitavuus (vähäisin kustannuksin, ilman korruptiota)
- Tasapuolisuus (erilaisten hakijoiden kesken ja suhteessa kansalaisiin)
- Neutraalisuus (kansainvälisten ja kansallisten markkinoiden osalta)

## **1.6 Ympäristönsuojelun tuen kauppa- ja kilpailuvaikutukset**

Laajasti ottaen ympäristönsuojelua ei voi käsitellä arvioimatta kansainvälistyvän talouden vaikutuksia ympäristöntilaan ja siinä erityisesti kansainvälisen ja vapautuvan kaupan vaikutuksia. Jos ympäristönsuojelun asettamat vaatimukset vaikuttavat merkittävästi talouden kansainväliseen kilpailukykyyn, poliittisessa päätöksenteossa

---

<sup>353</sup>HE 130/2002 vp, s. 18.

<sup>354</sup>Valtiovarainministeriö 22/2001. Vvm työryhmämuistioita 22/2001, "Valtionavustusten sääntelyn arviointi- ja kehittämistarpeet". Erityisesti s. 11-12.

joudutaan ratkaisemaan ristiriita lyhyen tähtäimen taloudellisen kasvun ja elinympäristön laadun heikkenemisen välillä. Tässä yhteydessä esiin nousevat valtiontuen kauppapoliittiset aspektit. Ympäristötukipolitiikan osalta kysymykset liittyvät siihen pitäisikö saastuttavan teollisuuden muuttoa lievemmin säännellyille alueille pelätä ja yrittää estää lieventämällä suojelun aiheuttamia kustannuksia vaikkapa julkisella tuella? Vaikka kansainväliset kysymykset eivät ole tämän tutkimuksen kannalta keskeisessä asemassa, niiden avulla voidaan kuitenkin arvioida ympäristötukipolitiikan eräitä ominaisuuksia ja perusteluja, kuten tuen vaikutuksia tuotantotekniikan laatuun sekä tuonnin ja viennin rakenteeseen.

Peruskysymys arvioitaessa globalisaation ja kansainvälisen kaupan vaikutuksia ympäristön tilaan on, kuinka taloudellisen toimeliaisuuden lisäys vaikuttaa päästöihin ja ympäristön tilaan. Eräiden näkemysten mukaan se vääjäämättä huonontaa ympäristönlaatua, mutta toisiakin näkemyksiä on esitetty. Toinen kansainvälisen kaupan vaikutuksista esitetty näkemys on, että tuotannon kilpailukyvyn säilyttäminen edellyttää joko ympäristövaatimusten lieventämistä (*race to the bottom*) tai tuotannon siirtämistä alhaisemman vaatimustason maihin (*pollution haven*).

Copeland & Taylor ovat tarkastelleet tutkimuksessaan kansainvälisen kaupan vaikutuksia ympäristöntilaan neljän tekijän kautta, joita ovat tuotannon määrän kasvu, kaupan rakenteen muutos, tekniikan kehitys ja politiikan reaktiot.<sup>355</sup> Ilman tapauskohtaista empiiristä analyysiä ei voida sanoa huonontaako kansainvälisen kaupan vapautuminen ja talouden kasvu ympäristöntilaa vai onko jopa mahdollista, että se paranee. Copeland & Taylorin empiirisen tutkimuksen kohteena oli rikkidioksidipäästöjen määrän muutos yli sadassa suuressa kaupungissa ympäri maailmaa vuosina 1971-1986.

Taloudellisen toimeliaisuuden lisäessä "puhdasta" tuotantoa ympäristöntila ei heikkene kaupan vilkastuessa. Ympäristöntila voi tällöin todennäköisemmin parantua, jos kansalaisten tulotason noustessa ympäristöltä edellytetään parempaa laatua ja puhtaan tuotannon kasvu vie resursseja saastuttavalta tuotannolta.<sup>356</sup> Kansainvälisen kaupan vapautuminen ja kasvu voi vaikuttaa myös valtioiden kaupan rakenteeseen eli puhtaan ja saastuttavan tuotannon osuuteen taloudessa. Jos oletetaan, että saastuttava tuotanto on pääomavaltaista niin pääoman lisääntyminen lisää myös saastuttavaa tuotantoa ja päästöjä.<sup>357</sup> Tekniikan kehitys parantaa yleensä tulotason nousun tavoin ympäristön tilaa tuotannon päästöintensiivisyyden ja myös saastuttavan tuotannon määrän alentuessa.<sup>358</sup>

Copeland & Taylorin havaintojen mukaan saastuminen ei välttämättä keskity kansainvälisen kaupan vuoksi tietyille ympäristöpolitiikaltaan heikoille alueille.<sup>359</sup> Heidän väittämänsä mukaan saastuttava ja pääomavaltainen tuotanto voi itse asiassa keskittyä

---

<sup>355</sup>Brian R. Copeland & M. Scott Taylor (2003): Trade and the Environment. Princeton University Press. Määrittelyistä katso mts. 46-. Kaupan ympäristövaikutusten tutkiminen tuotannon määrän kasvun (*scale*), kaupan rakenteen (*composition*) ja tekniikan muutosten avulla on peräisin Grossman & Kruegerilta (1993).

<sup>356</sup>Copeland & Taylor pitävät havaintojensa perusteella hyvin todennäköisenä, että tulotason noustessa ympäristöpolitiikka tähtää parempaan ympäristöntilaan. Copeland & Taylor (2003), s. 7, 57 ja 276.

<sup>357</sup>Copeland & Taylor (2003), s. 35 ja 52.

<sup>358</sup>Mts., s. 54-56.

<sup>359</sup>Copeland & Taylor (2003), s. 277. Tässä yhteydessä Copeland & Taylor muistuttavat, että saastuttamalla köyhätkään maat eivät voi vaurastua, vaikka siltä voisi näyttää. Mahdollisuudet vaurastua tuotannolla riippuvat kunkin maan olemassa olevista resursseista (pääoma, työvoima, luonnonvarat) ja käytettävissä olevasta teknologiasta. Toki kansa voi valita joko maksimaalisen tuotannon tai vähäisemmän tuotannon lisätynä päästöjen vähennysinvestoinneilla. Kummassakin vaihtoehdossa käytetään samoja resursseja. Copeland & Taylor (2003), s. 30.



varakkaisiin maihin, joissa on kuitenkin yleensä korkean tulotason vuoksi tiukka ympäristöpoliittinen sääntely.<sup>360</sup>

Euroopan yhteisön valtiontukipolitiikassa jäsenvaltioiden toimien ohjaus ja tarkkailu on painottunut tukiohjelmien haitallisten kilpailuvaikutusten löytämiseen ja poistamiseen. Lähtökohtana on, että julkinen tuki vääristää kilpailua. Samalla tulisi kuitenkin tasapainoilla kansallisten päämäärien kanssa niin, että valtiontuki voisi edelleen toimia ohjauskeinona kansallisessa päätöksenteossa. Ristiriita on ymmärrettävissä, koska yhteisön yksi tavoite on kaupan vapauttaminen ja talouden rajoitusten purkaminen. Komissiolle annettu valvontatehtävä ei ole kuitenkaan yksinkertainen. Vastaavan WTO:n tukia koskevan sopimussäännöksen kohdalla on esitetty perusteltuja epäilyksiä siitä onko haitalliset tuet käytännössä mahdollista yksilöidä.<sup>361</sup>

Eurooppaoikeuden vuoksi on selvää, että lainsäätäjän tulee ottaa tuen kilpailuvaikutukset huomioon kansallista tukiohjelmaa suunniteltaessa. Euroopan komissio antaa jäsenvaltion ilmoituksesta hyväksyntänsä tukiohjelmalle, jos se katsoo ohjelman soveltuvan yhteismarkkinoille. Tukiviranomaisten yksittäisiä päätöksiä komissio ei yleensä käsittele elleivät ne ole laajuudeltaan suuria tai sisällä valtiontukea, jota ei ole ilmoitettu komissiolle.

Kotimaan tukilainsäädännössä tukiviranomaiselle on asetettu velvollisuus ottaa yksittäistapauksissa huomioon myös tuen mahdolliset haitalliset kilpailuvaikutukset (VAL 7 §). Tuen myöntämisen yleisenä edellytyksenä on mm. ettei tuen myöntämisen arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa eli Suomessa tai muissa talousalueen valtioissa.<sup>362</sup> Eräitä elinkeinotukia sääntelevässä laissa yritystoiminnan tukemisesta ei suoraan edellytä haitallisten kilpailuvaikutusten selvittämistä, mutta tästä huolimatta voidaan valtionavustuslain säännösten ja eurooppaoikeuden vaikutuksesta puolustaa näkemystä että, että kilpailun vääristymisen kiello koskee kaikkia ja myös tämän lain mukaan myönnettäviä valtiontukia. Mainitun lain yleisenä tavoitteena on tukea yritystoiminnan edellytyksiä ottaen huomioon kilpailunäkökohdat ja Euroopan yhteisön tavoitteet, joihin kuuluu mm. kilpailun toimivuus (L yritystoiminnan tukemisesta 1 §).

Kilpailuvaikutusten huomioon ottamisesta mainittakoon myös valtioneuvoston asetus 1200/2000 ja sen 9 §, joka kieltää investointituen myöntämisen silloin, kun "hankkeessa arvioidaan syntyvän sellaista ylikapasiteettia, jonka arvioidaan vaarantavan olemassa olevien yritysten toimintaedellytyksiä." Lain yritystoiminnan tukemisesta mukaisten muiden kuin investointitukien kohdalla edellytetään noudatettavan myös Euroopan yhteisön lainsäädäntöä (26 § kehittämistuesta, 33 § toimialakohtaisesta tuesta). Tukiviranomaisen tulee siis kuhunkin tapaukseen soveltuvalla tavalla selvittää onko tuen myöntämisen kilpailuedellytys olemassa.<sup>363</sup> Ylikapasiteetin luomisen kiello vaikuttaa

---

<sup>360</sup>Copeland & Taylor, s. 5.

<sup>361</sup>Sykes (2003), s. 2 ja 6-10.

<sup>362</sup>HE 63/2001 vp yksityiskohtaiset perustelut 7 §. Perustelujen mukaan tukiviranomaisen on myös otettava päätöstä tehdessään huomioon kansainväliset velvoitteet tukiasioissa eli maailman kauppajärjestön WTO:n tukea koskevat säännökset. Tässä yhteydessä on kuitenkin mainittava, että yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisujen mukaan WTO:n oikeudella ei ole suoraa velvoittavuutta tai oikeusvaikutusta jäsenvaltioissa. Tapaus C-149/96 Portugal v Neuvosto [1999] ECR I-8395, kappale 36. Tuomioistuin ei myöskään ota artiklan 87(1) mukaisen tuen määrittelyn tulkintaa ratkaistessaan huomioon WTO:n säännöksiä tuesta. Näin tapauksessa T-55/99 [2000] ECR II-3207, kappale 50.

<sup>363</sup>HE 63/2001 vp yksityiskohtaiset perustelut 7 §. Eräissä yritystukia koskeneissa selvityksissä kysyttiin yrityksiltä tuen vääristäviä vaikutuksia (Lavaste 1994). Selvityksen taustalla olivat mm. kilpailuviranomaisten saamat valitukset tukien haitallisista kilpailuvaikutuksista. Kyselyjen perusteella näytti siltä, että tuolloin käytetyillä tuilla ei ollut yleensä merkittäviä kilpailuvaikutuksia, koska tuen määrät olivat

järkevältä periaatteelta, jos kapasiteetin riittävyyden harkinnassa osutaan oikeaan ja olemassa olevat markkinat ovat kilpailevat. Toisaalta epäonnistuessaan kiello voi antaa viranomaiselle mahdollisuuden harkintavaltansa rajoissa estää alalle tuloa jo toimivien yritysten eduksi.

Teollisuuden ympäristötukien kilpailuvaikutukset voidaan olettaa käytännössä pieniksi, sillä tuet ovat laajuudeltaan ja yksittäisissä tapauksissa määrältään pieniä. Lisäksi ne kohdistuvat yleensä ympäristöinvestointeihin eivätkä näin vaikuta suoraan tuotantokustannuksiin ja siten esimerkiksi hinnoittelun kautta kilpailuasemaan. Suomessa tuet liittyvät kiinteästi ympäristöpolitiikan toteuttamiseen kokonaisuudessaan ja niiden asema siinä ei ole kovin keskeinen. Tuet helpottavat yleensä ympäristönsuojelutoimien rahoitusta ja uusien toimintatapojen ja tekniikan kehittelyä.

Liittyessään muuhun ohjaukseen ympäristötukien voidaan nähdä vahvistavan jo olemassa olevien ja toimivien yritysten asemaa. Näin on erityisesti, jos tuki kohdennetaan päästövähennystekniikan parannuksiin tai kehityshankkeisiin vanhoissa tuotantolaitoksissa. Euroopan komission linjauksissa ympäristötuki tällaiseen toimintaan on helposti luettavissa haitalliseksi ja siten kielletyksi, jos tarkoituksena on ainoastaan helpottaa sopeutumista uusiin pakollisiin yhteisön asettamiin vaatimuksiin.<sup>364</sup>

Hakemusten perusteella annettavien tukien vaikutukset voidaan kenties nähdä joka tapauksessa vähäisiksi. Lisäksi niiden toteuttamisen kustannukset ovat huomattavat viranomaisten ja yritysten taholla. Siksi olisikin syytä tarkastella näiden tukien vaihtoehtoina selkeämmin markkinoiden toimintaan liittyviä tukia eli lähinnä verojärjestelmän kautta annettuja tukia. Erityisesti välillisen verotuksen (valmisteverotus, arvolisävero) kautta annetut tuet vaikuttavat yleensä suoraan hintoihin ja sitä kautta kaikkiin markkinoilla toimiviin yrityksiin ja henkilöihin. Toki silloinkin julkisen vallan harkintaan jää millaisiin kohteisiin tuki osoitetaan ja se sisältää vaaran, että tuetaan vääriä kohteita. Jos käyttäytymisvaikutukset ovat suuria, niihin liittyvät epävarmuudetkin ovat suurempia.

Tehtyjen selvitysten mukaan (VTV) tukilainsäädännön tavoitteista huolimatta tuen myöntämisprosessi ei sellaisenaan juuri edistä hyvien kohteiden valikoitumista. Harkinnanvaraisten tukien tehokas käyttö edellyttää tukiviranomaisten onnistuneita päätöksiä. Näin on mm. sen vuoksi, että tukea hakemaan eivät valikoidu vain yritysten parhaat hankkeet. Yrityksen voidaan olettaa päättävän tuen hakemisesta silloin, kun odotettavissa oleva hyöty on suurempi kuin tuen hakemisen kustannukset. Hakemusten muodollisten seikkojen hyvä toteuttaminen ei sinänsä ilmaise hankkeen tavoitteenmukaisista eduista tai laadusta paljoakaan. Se kertoo enemmänkin hakemusprosessiin käytettävissä olevista yrityskohtaisista resursseista. Tehokas tukihallinto näyttäisi siis edellyttävän tehokasta tiedotusta ja myös ohjausta hakemusten teossa, jotta yritysten omat hallinnolliset resurssit eivät muodostuisi hankkeiden valikoitumisen perusteeksi vaan julkista tukea hakisivat ja saisivat parhaat hankkeet.

---

saajan kannalta pieniä (Lavaste 1994, s. 51). Sen sijaan suuret tuet siirtyivät suoraan hintoihin ja vääristivät siis kilpailua.

<sup>364</sup>Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle (2001/C 37/03), A. Johdanto, 4. kappale. Tästä huolimatta pienille ja keskisuurille yrityksille voidaan myöntää tukea kolmen vuoden ajan uusien yhteisön normien antamisesta (kappale 20.). Tämä periaate voi kannustaa jäsenmaita säättämään tiukemmista päästörajoituksista, koska se helpottaa julkisen tuen käyttöä.

## II JULKISEN TUEN TYYPIT JA MÄÄRITELMÄT

### 2.1 Tukien luokittelut

Julkinen valta voi tukea elinkeinotoimintaa monella tapaa ja tukia voidaan luokitella monella perusteella. Seuraavaksi luodaan katsaus eräisiin käytettyihin luokitteluihin. Tukien valvonnan helpottamiseksi tukia on jaettu erilaisiin *tukivälineisiin*, jolloin otetaan huomioon tuen käytännön toteutustapa ja tuen rahoituksen järjestäminen. Tällä perusteella erotellaan esimerkiksi suora tuki, edulliset rahoitusinstrumentit kuten lainat ja takaukset, erilaiset verotuet, edulliset sopimusjärjestelyt jne. Tuen rahallisen määrän eli tuki-intensiteetin arvioimiseksi tukia on luokiteltu niiden yritykselle tuoman edun mukaan. Yhteiskuntapoliittisesti suuntautuneet tukien luokittelut painottavat tuettavan toiminnan eroja ja tuen vaikutuskanavia markkinoilla tai tuensaajien käyttäytymisessä. Näillä perusteilla voidaan erottaa erilaisia tukistrategioita kuten rahoittava tuki ja itsenäinen kannustava tuki. Tuettavan toiminnan mukaan voidaan erottaa erilaisia *tukimuotoja* esim. investointituki, toimintatuki, kehittelytuki ja lopputuotteille kohdistettu kustannussopeuttava tuki.

#### *Rahoitustuet, kannustavat tuet ja korvaavat tuet*

Erilaisia tukivälineitä voidaan jakaa ryhmiin tuen tavoitteen ja ympäristöpoliittisen yhteyden mukaan ainakin seuraavasti *tukistrategioihin*; rahoitustuet (politiikkaa täydentävät tuet) ja kannustavat tuet (politiikkaa itsenäisesti toteuttavat tuet).<sup>365</sup> Rahoitustuilla on tarkoitus helpottaa vaadittujen suojelutoimien toteutusta.<sup>366</sup> Kannustavilla tuilla toivotaan olevan itsenäinen kannustava vaikutus eli ne saavat aikaan suojelutoimia, joita ei muuten toteutettaisi. Ympäristöpolitiikkaa täydentäviin tukiin kuuluvat myös eräänlaiset *”jakopoliittiset erityistuet” tai korvaavat tuet*. Korvaava tuki pitää sisällään mm. eräänlaisen korvauksen menetyksistä tai ylimääräisistä kustannuksista, joita yhteiskunnan jäsenet ja eri tahot joutuvat kantamaan sinänsä laillisen ja tuottavan toiminnan pelisääntöjen muuttuessa. Rajanveto erityisesti rahoitustuen kanssa on liukuvaa. Korvaavia tukia saisivat erityisesti eturyhmät poliittisen vaikutusvaltansa tai tosiasiallisen yhteiskunnallisen asemansa ansiosta ja se toimisi poliittisessa päätöksenteossa keinona estää muutoksen kohtuuttomat vaikutukset hyvinvointiin.<sup>367</sup>

Ympäristönsuojelun ja julkisen tuen yhteydessä on eräissä yhteyksissä painotettu tukijärjestelmien kokonaisvaltaista tarkastelua eli kaikkien julkisten tukien ympäristövaikutusten arviointia.<sup>368</sup> Tässä tutkimuksessa ei tarkastella julkisia tukia, joilla on haitallisia vaikutuksia ympäristöntilaan. Näitä voivat olla mm. energiankäyttöön liittyvät tuet, kuljetusten ja liikenteen tuet ja erilaiset tuotantotuet kuten maataloustuki.<sup>369</sup>

---

<sup>365</sup>Jakoa kannustavaan tukeen ja rahoitustukeen käyttää mm. Kalle Määttä (1999c), s. 223-224.

<sup>366</sup>KM 1989:18, s. 79.

<sup>367</sup>Korvaavaa tukea voitaisiin pitää vaikkapa poliittisena päätöksenä, jolla toteutetaan (Kaldor-Hicks -periaatteen sisältämä potentiaalinen kompensatio pareto-parannuksen aikaansaamiseksi) sosiaalisen hyvinvoinnin kasvu. Käytännössä korvauksen toteuttamista on pidetty mahdottomana haitan arvioinnin vaikeuksien takia ja myös haittaa kärsivien tahojen yksilöinnin vaikeuksien takia (Tullock (1999)). Ympäristötukien kohdalla nämä ongelmat eivät näytä suinkaan aina aivan ylitsepääsemättömiltä etenkin, jos politiikassa päädytään siihen, että tietyiltä yrityksiltä edellytetään määrättyjä toimia. Coasen teoreemaa soveltaen korvaava tuki voisi toimia apukeinona kompromissien löytämiseksi asetettaessa ympäristöpoliittisia velvoitteita.

<sup>368</sup>Mm. OECD (2005).

<sup>369</sup>OECD (2005), s. 7.

Ympäristöpolitiikkaan liittyvät strategiset tuet kuten eräiden tuotannonalojen energiakustannusten alentamiseen tähtäävät tuet voivat vaikuttaa haitallisesti ympäristöntilaan pitäessään yllä energiavaltaista tuotantoa.

#### *Tuettavan toiminnan luokittelu*

Tutkimuksen kannalta keskeisimmät tukien luokittelut perustuvat tukien kohdentamiseen yrityksessä ja markkinoilla. Yleisesti ottaen tukitoimia voidaan kohdistaa investointien rahoitukseen, tuotannon tukemiseen, tuotteiden ja tekniikan kehittämiseen ja tuotteiden tai palvelujen hankintaan.<sup>370</sup> Näillä erilaisilla tukimuodoilla on erilaiset vaikutukset niin ympäristönläatuun kuin markkinoiden toimintaan ja niiden avulla voidaan tarkastella tukiohjelmien tarkoituksenmukaisuutta. Tuki voidaan kohdistaa myös vaikeuksiin ajautuneille yrityksille niiden pelastamiseksi ja rakenneuudistusten toteuttamiseksi.<sup>371</sup> Tuen kohteena on silloin koko yritystoiminta ja tavoitteena välttää yrityksen toiminnan lopettamisen aiheuttamat sosiaaliset haitat, edistää pienten ja keskisuurten yritysten toimintaedellytyksiä tai estää markkinoiden keskittyminen (suuntaviivojen johdannon 3-kappale).

#### *Tuen toteutus ja tukiväline*

Tuet ovat toteutettavissa monella tavalla. Ne voivat sisältää mm. suoraa tukea eli avustuksia, verotuksen kautta annettavaa tukea, edullisia lainoja, pääomasijoituksia ja takauksia. Yhteisöjen säädöksissä ei ole kattavaa listaa tueksi tai valtiontueksi luettavista toimenpiteistä.<sup>372</sup> Viitteitä käsitteen sisällöstä saa mm. komission vuosiraporttien liitteistä.<sup>373</sup> Komission toiminnassa on käytetty tukivälineiden mukaista luokittelua mm. valtiontukien tilastoinnissa ja seurannassa.<sup>374</sup> Tilastoinnissa on eroteltu ainakin seuraavat tukivälineet: avustukset, takaukset, edulliset lainat, pääomasijoitukset, veron lykkäämiset ja verovapautukset tai lievennykset. Komissio on julkaissut eräitä omia kannanottojaan erilaisista tukivälineistä. Näitä ovat mm. kannanotto tukielementistä julkisen vallan myydessä maata tai rakennuksia (97/C 209/03, EYVL 1997 C 209, s. 3).<sup>375</sup>

Verotukien kohdalla tuen yksilöinti edellyttää ensin tavanomaisen verotuksen (normiverotus) määrittelyä.<sup>376</sup> Verotukena näet pidetään normaalista verotuksesta poikkeamista jonkun eduksi.<sup>377</sup> Poikkeukset voivat koskea esimerkiksi verovelvollisuutta,

---

<sup>370</sup>Ks. esim. Ilmakunnas (1994), s. 470.

<sup>371</sup>Näistä pelastamistusta ja rakenneuudistustusta on annettu komission tiedonanto jäsenvaltioille: Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi, 1999/C 288/02. (Euroopan komissio (1999b))

<sup>372</sup>Hancher & Ottervanger & Slot (1999), s. 19.

<sup>373</sup>[http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001\\_0403en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0403en01.pdf)

<sup>374</sup>Euroopan komissio (2004b), s. 39. (KOM(2004) 256 lopullinen)

<sup>375</sup>Ks. mm. asia T-274/01 Valmont Nederland BV vastaan komissio, 16.9.2004. Siinä selvennetään maakauppojen sisältämiä tukia ja myös julkisen palvelun velvoitteiden aiheuttamia mahdollisia kustannuksia ja sen korvauksia. Tapauksessa väitettiin kunnan myyneen maa-alueen teollisuuskäyttöön noin 30 prosenttia alle markkinahintojen saadakseen yrityksen sijoittumaan alueelle.

<sup>376</sup>Verotuksen normijärjestelmästä mm. Verotuet Suomessa, s. 19- ja siihen tukeutuu myös Kari et al. (2004), s. 4-7. Verotukien määritelmästä Rosen (1995), s. 378-379 ja Määttä (1998), s. 247. Määrittelyn vaikeuksista Burman (2003), s. 614. Burmanin (2003) mukaan esimerkiksi yleisesti hyväksyttyä lähtökohtaista normatiivista veroa ei aina ole olemassa ja tuen rahallisen määrän arviointi on vaikeaa. Kuitenkin tukien listaaminen antaa lainsäätäjälle ja yleisölle mahdollisuuden arvioida tukiohjelmiä.

<sup>377</sup>Verotuen määritelmästä Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta yritysten välittömään verotukseen (EYVL C 384, 10.12.1998, s. 3-9, kappale 16). Verotuki on etua suova poikkeus normaalista veron rakenteesta. Vrt. C-159/01 Netherlands v Commission, kappale 42. Oikeuskäytännön mukaan artiklan 87(1) mukaista valtiontukea ei ole maksun tai veron rakenteesta johtuva ero velvoitteen suuruudessa.

verotuksen kohteita (tuloverotuksessa tai välillisessä verotuksessa ja verotaso. Normiveron ominaisuuksien löytäminen voi olla käytännössä vaikeaa. Erityisen vaikeaa se on valmisteverotuksessa, jossa eri tuotteita voidaan verottaa eri tavalla. Näissä tapauksissa on ehdotettu, että verotuen määrittelyn perusteeksi tulisi ottaa veromuodon sisäiset järjestelyt, joilla asetetaan toinen hyödyke toista parempaan asemaan.<sup>378</sup> Komissio katsoo tueksi sellaiset verokantojen erot, jotka ei eivätkä johdu veromuodon yleisistä ominaisuuksista.<sup>379</sup>

Mainittakoon tässä yhteydessä vielä, että tuki voidaan toteuttaa myös muodollisesti hallintosopimuksien muodossa. Esimerkiksi lain kestävän metsätalouden rahoituksesta (1094/1996) mukainen tuki metsien biologisen monimuotoisuuden ylläpitämiseen toteutetaan eräissä tapauksissa hallintosopimuksin maanomistajan ja metsäkeskuksen välillä (L 1094/1996 19 § 2 momentti). Tämän ympäristötukisopimuksen sisällöstä määrää maa- ja metsätalousministeriön päätös metsätalouden ympäristötuesta (Mmmp 144/2000, 7-9 §). Sopimusten kohdalla on yleensä tarkasteltava erikseen kysymystä onko kyseessä julkinen tuki (tai sen alaluokka valtiontuki) vai julkinen suoritus yleishyödyllisten palvelujen tuottamiseksi perustamissopimuksen artiklan 86 mukaan.<sup>380</sup> Entä mikä on toimenpiteen erilaisen oikeudellisen luonnehdinnan käytännön vaikutus? Tämän tutkimuksen kannalta eroa ei voi pitää selkeänä tai ratkaisevana. Keskeisin ero näyttäisi olevan tuen myöntämisprosessissa. Käytännössä sopimusperusteinen julkinen tuki tai palvelujen hankinta voisi toimia tehokkaasti ympäristöpoliittisen sääntelyn kokonaisuudessa, jos se edistää viranomaisen ja tuensaajan yhteistyötä ympäristöongelman poistamisessa. Toisaalta on vaikea nähdä tavoiteltavana yleistä tilannetta, jossa elinkeinot tai kansalaiset saavat valtiolta rahaa, jos ottavat ympäristötilan huomioon toiminnassaan.

#### *Tuen toteutus ja rahallinen arvo*

Tukia voidaan luokitella myös sen mukaan kuinka se vaikuttaa tuensaajan talouteen, jolloin luokittelun näkökulma on annetun tuen määrän arvioinnissa. Luokittelut tehdään siis vertaillen erilaisten tukien intensiteettiä. Komissio käyttää tässä yhteydessä yleensä luokkia A:sta D:hen.<sup>381</sup> A-luokassa tuen koko pääoma-arvo siirtyy tuensaajalle. Tässä ryhmässä tukivälineitä voivat olla mm. suorat avustukset, suoraan maksetut korkotuet tai maksettujen verojen palautukset tai markkinahintaa korkeammat korvaukset tavaroista tai palveluista. B-ryhmään kuuluvat mm. valtion pääomasijoitukset, joiden osalta tuki-intensiteetti ei ole sama kuin sijoituksen rahallinen arvo. C-ryhmään kuuluvat tukivälineet, joissa tukielementti koostuu korkoedusta silloin, kun pääoma on vain määrätyn ajan tuensaajan hallussa. Näitä ovat esimerkiksi edulliset lainat ja veron maksun viivästyttäminen. Ryhmään D kuuluvat mm. takaukset, joiden tuensaajalle tuoma etu riippuu markkinoilta saatavien takausten ominaisuuksista ja hinnasta.

---

<sup>378</sup>Verotuet Suomessa, s. 23 ja 127 ja Kari et. al. (2004), s. 5-6.

<sup>379</sup>Esim. N 407/2003 - United Kingdom, Reduced rate of excise duty on bioethanol used for road transport, s. 3.

<sup>380</sup>Näyttäisi siltä että tässä tapauksessa liikutaan määrittelyjen välisellä harmaalla vyöhykkeellä sillä julkinen valta sopii maanomistajan kanssa tietyistä velvoitteista korvausta vastaan, mikä puoltaa tulkintaa normaalista palvelujen hankinnasta. Kuitenkin kyse on julkisen vallan keinosta tavoitella poliittisesti asetettuja päämääriä, jossa vaihtoehtona olisi sitovien määräysten antaminen. Vastaavia yksityisiä palvelumarkkinoitakaan ei ole olemassa.

<sup>381</sup>Ks. esim. Euroopan komissio (2001), Annex 1.

## 2.2 Oikeudellinen määritelmä ja sen merkitys

Eurooppaoikeudessa julkiset tuet luokitellaan yleensä perustamissopimuksen artiklan 87(1) mukaan valtiontukiin, jotka voivat olla laittomia, kiellettyjä tai sallittuja, tai uusia ja vanhoja valtiontukia. Artiklan 87(1) mukaisen valtiontuen lisäksi on olemassa sen piiriin kuulumatonta julkista tukea. Artiklan laajan sisällön vuoksi tämä ryhmä on kuitenkin suppea. Siihen kuuluu ainakin tukia, jotka ovat artiklan 86 mukaan korvausta julkisen palvelun tuottamisesta ja tietysti toimenpiteet, jotka eivät täytä artiklan 87(1) kaikkia vaatimuksia.

Yleisesti ottaen julkisen tuen oikeudellisella määrittelyllä valtiontueksi on tärkeä valtiosääntöoikeudellinen ja institutionaalinen merkitys. Artiklan 87(1) mukaisen määrittelyn avulla rajataan mm. komission toimivalta puuttua jäsenvaltioiden toimintaan ja lainsäädäntöön sisämarkkinoiden taloudellisen kilpailun toimivuuden turvaamiseksi.<sup>382</sup> Yhdessä artiklan 3(g) kanssa tulkittuna tukien valvonnan tarkoituksena on luoda omalta osaltaan edellytykset kilpailun toimivuudelle. Lisäksi oikeudellinen määrittely on tärkeä jäsenvaltioille, sillä ilman lupaa annettu tuki on laitonta eikä sitä saa käyttää. Ilman lupaa annettu tuki tulee lähes poikkeuksetta periä yrityksiltä korkoineen takaisin.

Suomessa ja kaikissa EU:n jäsenvaltioissa lainsäätäjän toimia ja lain soveltajaa sitoo Euroopan yhteisön valtiontukea koskeva sääntely. Sääntelyn soveltamisessa valtiontuen oikeudellisen määritelmän selkeyttämisellä on ollut pitkään merkittävä sija mm. yhteisöjen tuomioistuimen käytännössä. Käytännössä määritelmällä on suoria oikeudellisia vaikutuksia. Valtiontuen oikeudellinen määritelmä perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen artiklaan 87(1).<sup>383</sup> Artiklassa säädetään siitä millaisten edellytysten vallitessa tuet voivat soveltua sisämarkkinoille. Sanonnaltaan se jättää paljon tulkintojen varaan.

### Artikla 87(1)

“Jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.”<sup>384</sup>

Valtiontukikäsitteen sisältöä ei ole suoraan määriteltä perustamissopimuksessa, vaan se on muodostunut lähinnä tuomioistuimen tulkintoista. Tästä lähtökohdasta katsottuna voitaisiin esittää näkemys, jonka mukaan komissiolle perustamissopimuksen artiklassa 88 annettu laaja toimivalta valtiontuen valvonnassa edellyttää myös tuen laajaa määritelmää. Lisäksi tukikäsitteen kapea määrittely voisi ohjata jäsenvaltioita muotoilemaan tukitoimiaan sellaisiksi, jotka eivät kuulu komission valvonnan piiriin. Määrittelyn ollessa

---

<sup>382</sup>Kysymystä ovat sivunneet mm. Ahlborn & Berg (2004), s. 57. Keskeisenä ajatuksena heillä on esittää kritiikkiä yritykselle määritellä valtiontuki formaalisti artiklan 87(1) sanamuodon mukaan antamatta merkitystä toimien tosiasiallisten taloudellisten vaikutusten selvittämiseksi.

<sup>383</sup>Kotimaan lainsäädännössä hieman täsmällisempi määritelmä sisältyy mm. Valtionavustuslakiin 27.7.2001/688, joka 1 §:n 1 momentin viimeinen lause kuuluu: “Valtionavustuksella tarkoitetaan tässä laissa tuenluonteista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi.”

<sup>384</sup>Englanninkielinen teksti kuuluu seuraavasti: “*Save as otherwise provided in this Treaty, any aid granted by a Member State or through State resources in any form whatsoever which distorts or threatens to distort competition by favouring certain undertakings or the production of certain goods shall, insofar as it affects trade between Member States, be incompatible with the common market.*”

liian kapea jäsenvaltiot voivat kiertää sitä ja havitella kotimaan yrityksille kilpailuetua tukemalla niiden toimintaa.

Toisaalta voidaan ajatella, että laaja toimivalta ei ole poliittisesti hyväksyttävää tai että valvonta käy epätarkoituksenmukaiseksi ja satunnaiseksi. Jos määritelmä on liian laaja tai epäselvä, voidaan kärjistäen sanoen koko kansallinen lainsäädäntö arvioida artiklan 87 valossa.<sup>385</sup> On kuitenkin muistettava, että komission toimivalta valtioneuvostojen soveltuvuuden arvioinnissa on perustamissopimuksen mukaan laaja. Harkintavaltaa rajoittavat lähinnä menettelyn ja perusteluvollisuuden noudattaminen ja ratkaisun perusteena käytettyjen tosiseikkojen asiallinen paikkansapitävyys ja niiden arvioinnin luotettavuus.<sup>386</sup>

Tässä yhteydessä on muistettava, että valtioneuvoston sääntely ei sisällä ehdotonta kieltoa. Poikkeuksista on säädetty perustamissopimuksen artiklassa 87(2) ja (3). Tuomioistuimien on tulkinnut poikkeusmahdollisuuksia varsin laajasti.<sup>387</sup> Taloudellinen kilpailuhan voitaneen tulkita Unionin kannalta ehkä kuitenkin ensisijaisesti välineenä muiden päämäärien saavuttamiseksi. Näin tukivalvonnan ja komission tehtävä on ennen kaikkea tunnistaa haitalliset tuet hyödyllisistä ja kieltää haitallisten tukien käyttö. Tässä tehtävässä tukikäsitteen tulee olla ennemmin laaja kuin suppea.

Artiklan 87(1) tulkinnassa on otettava huomioon sen tarkoitus, joka on yksinkertaisesti yritysten välisen kilpailun suojaaminen sisämarkkinoilla julkisen vallan aiheuttamilta häiriöiltä.<sup>388</sup> Tämä ilmenee artiklan 87(1) sanamuodosta, jossa mainitaan tukikiellon perusteena jäsenvaltioiden välisen kaupan häiriöttömyys ja myös artiklasta 3(g), jonka mukaan yhteisöjen toimin tulee luoda markkinoille häiriötön kilpailu - *“a system ensuring that competition in the internal market is not distorted.”* Tässä kilpailu on siis ensi sijassa väline artiklan 2 tavoitteiden toteuttamiseksi. Niihin kuuluu eräänlaisena arvona talouden kilpailullisuus. Yhteisöjen muodostumisen historiaa vasten tulkittuna tämän voisi katsoa tarkoittavan talouselämän toimintaa ilman valtion merkittävää puuttumista tai päätöksentekoa.

## Artikla 2

“Yhteisön päämääränä on yhteismarkkinoiden toteuttamisella ja talous- ja rahaliiton perustamisella sekä 3 ja 4 artiklassa tarkoitetun yhteisen politiikan tai yhteisen toiminnan toteuttamisella edistää taloudellisen toiminnan sopusointuista, tasapainoista ja kestävästä kehitystä koko yhteisössä, työllisyyden ja sosiaalisen suojelemisen korkeaa tasoa, miesten ja naisten välistä tasa-arvoa, kestävästä kasvusta, joka ei edistä rahan arvon alenemista, edistää hyvää kilpailukykyä ja talouden suorituskyvyn korkeaa lähentymisastetta, ympäristönsuojelun korkeaa tasoa ja ympäristön laadun parantamista, elintason ja elämän laadun nousua sekä taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja yhteisvastuullisuutta jäsenvaltioiden välillä.”

---

<sup>385</sup>Ks. esim. Winter (2004), s. 480-481.

<sup>386</sup>Tuomioistuimen ratkaisulinja ilmenee tapauksesta mm. C-409/00, Espanja vastaan komissio, kappale 93.

<sup>387</sup>Ks. esim. tapaus C-55/94 Gebhard [1995] ECR I-4165, kappale 37. Tuomioistuimen mukaan pakottavat yleisen intressin vaatimukset (*overriding public interests*) voidaan toteuttaa kilpailun häiriöttömyyden vaatimusten eli artiklan 28 ja 87(1) estämättä, kunhan se tehdään syrjimättä, toimivalla tavalla ja noudattaen tomissa suhteellisuutta tavoitteisiin nähden.

<sup>388</sup>Ks. esim. Ahlborn & Berg (2004), s. 58 ja Biondi & Eeckhout (2004), s. 107. Yhteisöjen tuomioistuin on ottanut kantaa säännöksen tarkoitukseen. Säännös antaa komissiolle toimivallan arvioida jäsenvaltioiden tukitoimien soveltuvuutta sisämarkkinoille. Tarkoituksena on siis estää tukien kilpailua vääristävien vaikutusten syntyminen. Näin mm. tapaus 74/76 Iannelli v. Meroni [1977] ECR 557 kappale 10.

Hieman valtiontukea vastaavia oikeudellisia määritelmiä on esitetty kansallisella tasolla verosta. Veroa ei ole määritelty lainsäädännössä, vaikka silläkin voi olla oikeudellisia vaikutuksia. Erään määritelmän mukaan vero on vastikkeeton rahamääräinen pakkosuoritus julkisen yhdyskunnan tarpeiden tyydyttämiseksi.<sup>389</sup> Veron käsitteen määrittely on suhteellisen selkeä mm. siksi, että vero näkyy aina valtion talousarviossa tulona toisin kuin julkinen tuki. Perinteisesti muita kuin edellä mainittuja taloudellisia rasituksia ei ole pidetty verona vaan maksuina, jotka liittyvät julkiselta vallalta saatuun palveluun tai tavaraan.<sup>390</sup> Veron tai maksun on tuotava valtiolle tuloja. Veron määritelmää ei ole laajennettu koskemaan yksityiselle aiheutuvia sääntelykustannuksia. Esimerkiksi ympäristönsuojeluvaatimukset aiheuttavat yrityksille kustannuksia mutta niitä ei pidetä veroina eikä maksuina eivätkä ne eivät aiheuta julkiselle vallalle tuloja.<sup>391</sup> Jostain syystä julkisen tuen kohdalla asiat näyttävät erilaisilta. Oikeudellisesti valtiontukea nähdään myös toimet, jotka hyödyttävät elinkeinoja muuten kuin suoraan valtiolta tulevana rahasuorituksina. Tällainen valtiontuki voisi olla julkisin varoin tiettyä yritystä varten rakennettu rautatieosuus.

Perustamissopimuksesta johdetut valtiontuen määritelmälliset ominaisuudet on yleensä ryhmitelty neljään merkitykselliseen tekijään, jotka ovat i) valtion tai julkisen vallan toiminta ja varojen ii) valikoiva käyttö (*selectivity - certain undertakings of the production of goods*) iii) tarkoituksena tukea yksityisiä tahoja iv) vaikuttaen haitallisella tavalla kilpailijoiden asemaan ja jäsenmaiden väliseen kauppaan.<sup>392</sup> Tekijät eivät ole kovin selkeästi rajattavissa ja eroteltavissa toisistaan.<sup>393</sup> Tuomioistuimen ilmaiseman kannan mukaan toimenpide katsotaan valtiontueksi, kun kaikki säännöksen ilmaisemat edellytykset täyttyvät.<sup>394</sup> Säädöksen yleisyydestä johtuen tulkintaan vaikuttavat myös käytetyn sanan "*aid*" yleiskieliset merkitykset.<sup>395</sup> Yleiskieliseen merkitykseen kuuluu tuen suosiva vaikutus, jonka vuoksi määrittelyssä voidaan ja tulee ottaa huomioon toimenpiteen tosiasiallisia vaikutuksia.

Tuen oikeudellista määrittelyä vaivaa kiinteä liityntä valvontamenettelyyn, jossa ratkaistaan valtiontuen soveltuvuus sisämarkkinoille. Sitä arvioitaessa joudutaan ratkaisemaan kysymys onko tueksi määritelty toiminta haitallista vai hyödyllistä. Tätä ennen on kuitenkin tehty päätös siitä onko toimenpide valtiontukea vai ei (*valvonnallinen määrittely*). Soveltuvuutta ei arvioida, jos toimenpide ei ole valtiontukea artiklan 87(1) mukaan. Toimenpiteen soveltuvuuden kannalta myönteiseen päätökseen voidaan päätyä joko pitämällä sitä muuna kuin valtiontukea tai määrittelemällä se valtiontueksi, joka kuitenkin soveltuu markkinoille.

Perustamissopimuksen mukainen valtiontuen valvontaprosessi sisältää siis kaksi vaihetta eli toimenpiteen määrittelyn ja sen soveltuvuuden arvioinnin. Tukiasioiden käsittelyn kahden vaiheen erottelu ei toki ole aivan tarkkarajaista ja eri vaiheissa esiin nousevat edellytykset tukevat toisiaan. Kuitenkin tukivalvonnan jälkimmäisessä vaiheessa arvioidaan tuen soveltuvuus eikä siinä tehtävä päätös ole valtiontuen määritelmän yksi

---

<sup>389</sup>Juanto (1998), s. 36-48 tai Andersson (2000), s. 1.

<sup>390</sup>Julkinen valta aiheuttaa yksityisille tahoille kustannuksia esimerkiksi määräyksillä ja toimintavelvoitteita asettavalla sääntelyllä. Näitä sääntelyn aiheuttamia kustannuksia ei ole pidetty oikeudellisesti veroina tai maksuina.

<sup>391</sup>Eräissä yhteyksissä on käytetty käsitteitä *regulatory tax* tai *taxation by regulation* analysoitaessa ohjaavan verotuksen ja sääntelyn (esimerkiksi hintasääntelyn) yhdensuuntaisia vaikutuksia. Näin mm. Posner (1992), s. 359-362 ja Posner (1971).

<sup>392</sup>Ks. esim. Ahlborn & Berg (2004), s. 51, Winter (2004), s. 478-479.

<sup>393</sup>Plender (2004), s. 5.

<sup>394</sup>Tapaus C-126/01 GEMO, kappale 21.

<sup>395</sup>Säännöksen suomenkielisessä käännöksessä käytetään sanaa "tuki" eikä esimerkiksi sanaa "avustus".



tekijä.<sup>396</sup> Ahlborn ja Berg pitävät myös tuen määrittelyn ja tuen oikeuttamisen välistä yhteyttä epäselvänä.<sup>397</sup> Ratkaisuna epäselvyyteen he esittävät, että toimenpide olisi luettavissa artiklan 87(1) mukaan valtiontueksi vain jos sen aiheuttama diskriminaatio vääristää suoraan kilpailua. Johdonmukaisuuden vuoksi olisi varmaan parempi pitää toimenpidettä aina valtiontueksi, jos se yksinkertaisesti vaikuttaa markkinoiden tasapainoon. Vaikutuksen hyväksyttävyyden arviointi tulisi sitten tehdä erikseen artiklan 87 mukaan.

Ensivaiheen oikeudellisessa määrittelyssä keskeisessä asemassa on julkisen vallan rooli taloudellisen edun antajana. Tukikäsitteen sisältöön liittyy myös olennaisena osana jonkun asettaminen toisia parempaan asemaan. Määrittelyn laajuuteen vaikuttaa siten vertailuun sisällytettävien tahojen *kattavuus* eli mihin tahoihin nähden joku asetetaan parempaan asemaan.<sup>398</sup> Vertailu tulee lisäksi tehdä määrittelemällä jokin tietty yritysten tai tuotannonalojen normaali kohtelu.

Oikeudellisen määritelmän ohella julkista tukea ja valtiontukea voidaan tarkastella yleisemmästä yhteiskuntapoliittisesta näkökulmasta. Silloin valtiontuki käsitteen sisältö määräytyy ehkä selkeämmin toimen vaikutusten perusteella eikä pelkästään sen antaman valikoivan edun mukaan. Taloustieteen piirissä julkinen tuki on yleensä määritelty toimeksi, jolla vaikutetaan tietyn hyödykkeen kuluttaja- tai tuottajahintoihin, tuotantopanosten hintoihin tai käytettävissä oleviin taloudellisiin resursseihin.<sup>399</sup> Silloin tuen vaikutukset ovat verrattavissa verotukseen mutta ovat siihen nähden käänteiset. Näissä määrittelyissä ei yritys- tai toimialakohtaiselle valikoivuudelle ole asetettu kovin merkittävää sijaa. Olennaista on, että tuki asettaa tietyt tuotteet tai tuotantotavat panoksineen markkinoilla muuten vallitsevaa tilannetta parempaan asemaan. OECD:n piirissä tueksi on määritelty julkisen vallan toimet, jotka antavat kuluttajille tai yrityksille etuja, joiden kustannukset rahoittaa julkinen valta kokonaan tai osittain tai suoraan tai välillisesti.<sup>400</sup> Tuen määrittelyn edellyttämä vertailu voidaan tehdä suhteessa aikaisempaan tilanteeseen tai muihin vaihtoehtoihin toimiin tai tuotteisiin. Julkisen tuen yleiselle määritelmälle ei ole kuitenkaan keskeistä se parantuuko vai heikkeneekö tuen kohteen asema tosiasiallisesti laajemmassa hyvinvoinnin kokonaistarkastelussa. Tueksi luetun toimenpiteen johdosta kohteen hyvinvointi voi jopa heiketä markkinoiden sopeutuessa julkisen vallan toimiin.<sup>401</sup> Tällöin voidaan joissain tapauksissa ehkä puhua sääntelyn epäonnistumisesta tai sääntelyhäiriöstä (*regulatory failure*).<sup>402</sup>

---

<sup>396</sup>Ks. mm. Plender (2004), s. 31.

<sup>397</sup>Ahlborn & Berg (2004), s. 54.

<sup>398</sup>Vastaavanlainen rajausta pitää kilpailuoikeudessa tehdä mm. määräävän markkina-aseman toteamisessa, jossa kiinnitetään huomiota alueellisiin ja hyödykekohtaisiin markkinoihin. Tässä kohdin rajaukset asetetaan hieman eri perusteilla eli kiinnitetään huomiota toimenpiteiden valikoivuuteen (selektiivisyyteen).

<sup>399</sup>Käytetty englanninkielinen sana on tässä yhteydessä yleensä "*subsidy*" eikä "*aid*". Ks. mm. Varian (1987), s. 26-28. Tuki voidaan antaa esimerkiksi hintatueksi maksamalla osa markkinahinnasta julkisin varoin tai verotueksi tuloverotuksessa (esim. Rosen (1995), s. 315-323) tai valmisteverotuksessa verottamalla tuotantopanosta tai tuotetta kevyemmin. Tuen määrittelystä myös Sykes (2003), s. 3. Hän muistuttaa, että julkinen valta aiheuttaa yksityisille kustannuksia ja hyötyjä monella tavalla. Julkisen vallan antamien rahallisten etujen valvonta ei kohdistu kaikkiin näihin toimenpiteisiin, vaikka niillä on samat vaikutukset markkinoihin.

<sup>400</sup>OECD (2004), s. 109 ja 128-132.

<sup>401</sup>Teoreettisessa perusasetelmassa tietyn tuotteen kulutuksen saama hintatuki voi johtaa itse asiassa kuluttajan hyvinvoinnin heikkenemiseen, jos tuki maksetaan tuensaajilta kerätyin verovaroin. Ks. esim. Friedman, David D.: *Price Theory: An Intermediate Text*, 2 ed. (1990). Myös verkossa [http://www.daviddfriedman.com/Academic/Price\\_Theory/PThy\\_ToC.html](http://www.daviddfriedman.com/Academic/Price_Theory/PThy_ToC.html), vierailtu 20.1.2004.

<sup>402</sup>*Regulatory failure* -käsitteestä ks. mm. Ogas (1994a), s. 55-56.

Valtiontuen määritelmän ongelmana on tietynlainen häilyvyys. Käsitteen sisällön katsotaan riippuvan omaksutuista arvoista. Erityisesti kyseeseen tulee mielipide valtion oikeasta roolista taloudessa ja markkinoilla.<sup>403</sup> Toiset korostavat tuen vääristäviä vaikutuksia markkinoilla ja toiset taas tuen mahdollisuuksia markkinoiden vääristymien korjaamisessa ja yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamisessa. Oikeudellisessa määrittelyssä tämä ero näkyisi markkinavapauksien kannattajilla taipumuksena laajentaa tukikäsitettä, kun taas toimivan yhteiskuntapolitiikan merkityksen korostajat suosisivat suppeampia määritelmiä, joka helpottaisi valtion puuttumista markkinoiden toimintaan. Tässäkin keskustelussa sekoittuvat toisiinsa toimenpiteen määrittely ja toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden arviointi. Tämän tutkimuksen lähtökohtana on toimenpiteiden mahdollisimman objektiivinen, laaja ja yleinen määritelmä. Tämän jälkeen arvioidaan tarpeen mukaan tuen tarkoituksenmukaisuutta tavoitteiden ja sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta. Onnistunut tarkoituksenmukaisuuden arviointi antaa mahdollisuuden käyttää julkista tukea ja valtiontukea valitun yhteiskuntapolitiikan välineenä.

Valtiontuen määrittelyn väljyys on nähty joskus ongelmana sitä kautta, että tukisääntelyä voidaan käyttää keinona ulottaa komission ja EU:n toiminta alueille, joille se ei ole voinut vielä laajentua jäsenvaltioiden yhteisen tahdon puuttuessa.<sup>404</sup> Tämä asia voidaan nähdä hyvänä silloin, kun jonkinlaista ratkaisua pidetään ylipäätään tärkeänä eikä sitä voitaisi muuten saada aikaan. Huonona se voidaan nähdä silloin, kun ratkaisun sisällöksi tulee jotain muuta, kuin mikä olisi ollut selkeän poliittisen päätöksenteon tulos. Silloin arvovalinnat tekee kansalaisten sijasta komissio ja viimekädessä yhteisöjen tuomioistuin.<sup>405</sup> Tässä yhteydessä on muistettava, että lainsäädännön tarve ei suinkaan ole aina ilmeinen. Kaikesta ei lähtökohtaisesti tarvitse säätää lailla, jos tilanne on hallittavissa muilla yhteisöllisillä keinoilla. Järjestäytyneen yhteiskunnan toiminta on mahdollista muutenkin kuin lainsäädännön ohjaamana. Tämän tutkimuksen lähtökohdista katsottuna on huolestuttavaa, jos Euroopan Unioni tai komissio käyttää tällaisia ratkaisutapoja normaalien päätöksentekomenettelyjen sijaan. Silloin päätöksiltä puuttuvat poliittisen prosessin tuottamat ominaisuudet, joita ovat mm. julkisen keskustelun ja päätöksen tuoma sitoutuminen ja legitimitetti sekä laajempia kansalaisryhmiä koskeva tieto.

EU:n oikeudessa valtiontuen määrittelyn tarve perustuu tukisääntelyn tavoitteeseen, joka on estää jäsenvaltioiden toimet oman tuotannon kilpailuaseman parantamiseksi muiden kustannuksella. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan voida sulkea silmiä mahdollisuudelta, että on olemassa myös hyvinvoinnin kannalta hyväksyttäviä tukia. Tämä on myös perustamissopimuksen artiklan 87(2) ja (3) kohtien keskeinen viesti.

Valtiontukisääntelyn keskeiseksi tehtäväksi nousee siis tarve erotella haitalliset tuet hyödyllisistä. Haitalliset tuet tulee kieltää ja hyödylliset tuet sallia. Euroopan yhteisön tukisääntelyn on katsottu joissain yhteyksissä epäonnistuvan tukien identifioinnissa. Esimerkiksi Ahlborn ja Berg (2004) katsovat, että oikeudellinen määrittely johtaa enemmänkin olemassa olevan tilanteen suojaamiseen kuin mihinkään muuhun.<sup>406</sup> Kun

---

<sup>403</sup>Rubini (2004), s. 158-159.

<sup>404</sup>Plender (2004), s. 5 ja Quigley (2004), s. 207. Vastaavalla tavalla esimerkiksi verotuksen alalla harmonisoinnin puute on ohitettu käyttämällä muita perustamissopimuksen mukaisia oikeudellisia keinoja esiin nousevien ongelmien ratkaisuun. Näin esimerkiksi alkoholiverotuksen harmonisointia on toteutettu käytännössä estämällä jäsenmaita turvaamasta korkeaa verotusta rajakontrollin avulla vedoten vapaaseen liikkuvuuteen.

<sup>405</sup>Tähän viittaavat mm. Ahlborn & Berg, s. 54.

<sup>406</sup>Ahlborn & Berg (2004), s. 50. Keskeisenä tuen määrittelyn kriteerinä on tuensaajan saama taloudellinen hyöty, jonka katsotaan asettavan kilpailijat epäedulliseen asemaan. Näin vallitsevaan kilpailutilanteeseen vaikuttaminen katsotaan haitalliseksi puuttumiseksi reiluun kilpailuun. Lähtökohtaisesti

“tukikiellon” perusteena on taloudellisen edun tuoma markkina-aseman parantuminen ilman laajempaa taloudellista analyysia, kiellon kohteeksi joutuvat helposti myös tuet, jotka muuttavat kilpailuasemaa tasapuolisemmaksi tai korvaavat kilpailuaseman muutosten aiheuttamia menetyksiä esimerkiksi yhteiskunnallisten uudistusten läpiviemisen mahdollistamiseksi.

Tässä tutkimuksessa valtiontuen oikeudellisen määrittelyn epäselvyys ohitetaan terminologisesti käyttämällä sanoja *toimenpide* sellaisesta ehkä hypoteettisestakin julkisen vallan toimesta, jota ei ole arvioitu artiklan 87(1) perusteella eikä sen soveltuvuutta yhteismarkkinoille ole vielä tutkittu. *Valtiontueksi* nimitetään niitä toimenpiteitä, jotka on todettu artiklan 87(1) mukaisiksi valtiontuiksi olivat ne sitten kiellettyjä tai sallittuja. *Julkisesta tuesta* puhutaan silloin, kun toimenpide ei ole artiklan 87 mukaan oikeudellisesti valtiontuki tai puhuttaessa yleensä mahdollisista yhteiskuntapolitiikan keinoista ilman tarvetta toimenpiteen oikeudelliseen määrittelyyn. Julkinen tuki on siis yleensä sallittua, ellei jokin muu säännös estä sen käyttöä (esim. syrjivän verotuksen kieltö tai tulleja tai tariffeja vastaavien tai teknisten kaupanesteiden kieltö).

## 2.3 Tuen tavoitteellisuus

Määritelmällinen vaatimus valtiontuen tavoitteellisuudesta ilmenee perustamissopimuksen artiklan 87(1) sanamuodosta vain välillisesti eikä sen asema muutoinkaan ole keskeinen valtiontuen sääntelyssä.<sup>407</sup> Sanamuodon mukaan julkisen vallan toimenpiteen tavoitteita ei tarvitsisi ottaa lainkaan huomioon arvioitaessa toimenpidettä artiklan 87(1) mukaan. Tuen määrittelyn kannalta olisi siis merkittävää vain tuen kilpailua vääristävä vaikutus, joka johtuu taloudellisesta edusta. Yhteisöjen tuomioistuin on yleensä pitänyt tuen tavoitteita epäolennaisena tekijänä arvioitaessa toimenpidettä artiklan 87(1) mukaan.<sup>408</sup> Vaikka julkisella tuella on aina jokin tavoite sen eri tarvitse olla määräävässä asemassa määriteltäessä toimenpidettä oikeudellisesti. Tavoitteen merkitystä tulee korostaa arvioitaessa valtiontuen hyväksyttävyyttä ja soveltuvuutta markkinoilla. Itse asiassa voidaan ajatella, että toimenpiteen väitetyn tavoitteen ottaminen huomioon sen oikeudellisessa määrittelyssä artiklan 87(1) mukaan voi johtaa sekavaan ja epäyhtenäiseen oikeuskäytäntöön.

Tuen tavoite on hieman eri asia kuin tuen vaikutukset, joiden merkitystä painotetaan komission toiminnassa.<sup>409</sup> Tuen tavoitteena voi olla esimerkiksi tutkimuksen ja tuotekehittelyn lisääminen, ympäristönsuojelu tai työllisyyden ylläpitäminen. Näiden tekijöiden sulkeminen toimenpiteen oikeudellisen määrittelyn ulkopuolelle on yleensä otettu itsestäänselvyytensä. Kuitenkin mm. Jan A. Winter (2004) on katsonut, että tuomioistuin on joskus ottanut tuen määrittelyn yhteydessä huomioon myös tuelle asetettuja poliittisia tavoitteita ja näin myös toimenpiteen määrittelyssä tulisi nämä tavoitteet ottaa jollain tavalla huomioon.<sup>410</sup>

Tästä huolimatta tuomioistuimen pitkäaikaisen kannan mukaan tuen tavoitteilla ei kuitenkaan yleensä ole keskeistä sijaa tuen oikeudellisessa määrittelyssä vaan merkittäviä

---

tukikieltö siis turvaa markkinoiden olemassa olevaa tilaa.

<sup>407</sup>Hancher & Ottervanger & Slot (1999), s. 20-21.

<sup>408</sup>Ks. mm. Hancher & Ottervanger & Slot (1999), s. 20.

<sup>409</sup>Hancher & Ottervanger & Slot (1999), s. 21.

<sup>410</sup>Winter (2004), s. 483 ja 488. Samoin Plender (2004), s. 7.

ovat toimenpiteiden vaikutukset.<sup>411</sup> Tämä vaikuttaa kestävältä tulkintaperiaatteelta valvonnallisen määrittelyn osalta, sillä lain tavoitteet voivat olla julkilausuttuja tai lausumattomia, eikä niitä voida aina kovin tarkasti yksilöidä mm. poliittisen päätöksenteon luonteen vuoksi. Tavoitteellisuuden merkitystä voi siis pitää vähemmän keskeisenä. Todellisten vaikutusten asema on merkittävämpi mutta niidenkään arviointi ei ole aina helppoa.

Toimenpiteen tavoitteen arvioinnilla on suuri merkitys komission arvioidessa valtiontuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille. Silloin hyväksyttävän tavoitteen uskottavuus ja olemassa olo on näytettävä toteen esittämällä sopivia faktoja mm. tuen suhteellisuudesta (tukea ei anneta enemmän kuin on tarpeen) ja vähäisistä vaikutuksista markkinoihin.

Julkisen tuen tavoite on yleensä ensisijaisesti tavoitella yleisesti hyväksyttyjä päämääriä, joka on voitu lausua esimerkiksi lainsäädännössä tai sen valmisteluvaiheen asiakirjoissa.<sup>412</sup> Tavoite saa oikeudellista merkitystä valtiontuen valvontaprosessissa arvioitaessa valtiontuen soveltuvuutta. Tuella voi olla myös julkilausumattomia poliittisia tavoitteita. Yksinomaan oikeudellisessa tarkastelutavassa tämän ”poliittisen” kysymyksen hedelmällinen käsittely voi olla hankalaa, sillä lähimmät työkalut ovat virkavastuuta, viranomaisen toimivaltaa, lahjontaa ym. vastaavat käsitteet ja niiden tulkinta. Näillä ei kuitenkaan päästä riittävästi käsiksi kysymykseen onko julkinen tuki tarkoituksenmukaista vai ei ja onko tuki toteutettu johdonmukaisella tavalla. Näitä kysymyksiä arvioidaan kuitenkin oikeudellisesti mm. komissiossa ja yhteisöjen tuomioistuimessa. Kansallisissa tuomioistuimissa nämä kysymykset eivät nouse kovin helposti esiin rajoitetun muutoksenhakuoikeuden vuoksi.

Tässä vaiheessa on vielä sivuttava kysymystä miksi oikeustieteellisessä tarkastelussa pitäisi ottaa huomioon oikeudellisen instituution, menettelyn tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuus. Tässä tutkimuksessa lähtökohtana on, että asia kytkeytyy niin läheisesti sääntelyn legitimitettiin ja oikeudenmukaisuuteen, että kysymystä ei voi välttää ainakaan silloin, kun on kyse tavoitteellisesta ja ohjailevasta lainsäädännöstä. Samalla on kuitenkin muistettava, että yksittäisissä tapauksissa kysymykseen tuen tarkoituksenmukaisuudesta voidaan vastata vasta tarkan tilannekohtaisen analyysin jälkeen. Silloinkin on vaikea tietää miten tilanne olisi kehittynyt ilman tukea ja olisiko joku toinen lähestymistapa ollut parempi.<sup>413</sup> Komission on lisäksi yleensä arvioitava tukitoimen soveltuvuus yhteismarkkinoille etukäteen ja viimekädessä Euroopan yhteisön tuomioistuin voi ottaa siihen kantaa, jolloin tarkoituksenmukaisuutta ei voida kokonaan sivuuttaa. Ympäristönsuojelun valtiontukiohjelmien tarkoituksenmukaisuuden arviointi pakottaa arvioimaan tuen asemaa ympäristöpolitiikassa, luonnonympäristön

---

<sup>411</sup>Plender (2004), s. 6. Yksityiskohtana mainittakoon, että oikeudellisissa teksteissä on pidetty englanninkielisten sanojen *subsidy* ja *aid* merkityseroja merkittävänä tulkittaessa artiklaa 87(1). Eräissä muissa kansainvälisissä sopimuksissa esiintyvä *subsidy* -sana pitää sisällään tukemisen tarkoituksen selkeämmin kuin sana *aid*. *Aid* -sanat tulkitaan viittaavan enemmän tavoitteen saavuttamiseen ja se olisi sisällöltään laajempi kuin *subsidy*. Näin mm. Yhteisöjen tuomioistuin asiassa C-53/00, Ferring, kappale 15. Ks. myös Hancher & Ottervanger & Slot (1999), s. 20.

<sup>412</sup>Esimerkiksi yleislakina noudatettava valtionavustuslaki (688/2001) ilmaisee asian 7 §:ssä niin, että avustuksen myöntämisen yleisenä edellytyksenä on tuettavan hankkeen yhteiskunnallinen hyväksyttävyys, avustuksen myöntäminen on tarkoituksenmukaista avustuksen käytön tavoitteiden kannalta, myöntäminen on tarpeen hankkeen laatu huomioon ottaen eikä avustus vääristä kilpailua vähäistä enempää. Energiatuen myöntämisen tavoitteena ovat asetuksen 625/2002 2 §:n mukaan uusiutuvan energian käytön edistäminen, energian säästön ja tuotannon tehostaminen, energiantuotannon ympäristöhaittojen vähentäminen ja muutoin edistää energiahuollon varmuutta ja monipuolisuutta.

<sup>413</sup>Venetoklis (2000), s. 17.

ominaisuuksia ja siihen kokonaisuutena vaikuttavia inhimillisiä toimintoja unohtamatta yhteiskunnallista sääntelykokonaisuutta ja ihmisten arvostuksia.

## **2.4 Eurooppaoikeudellinen tukikäsité - perustamissopimuksen artikla 87(1)**

Euroopan yhteisön oikeudessa tukikäsité on muodostunut perustamissopimuksen artiklan 87(1) tulkinnassa.<sup>414</sup> Yhteisöjen tuomioistuimella on luonnollisesti ollut siinä keskeinen asema. Yhteisön tuomioistuimen ratkaisuissa valtioneuvon määrittelyn kannalta neljä keskeistä seikkaa ovat käytännössä luonnollisesti seuraavat; tuen täytyy olla peräisin valtiolta, se hyödyttää yritystä taloudellisesti, valikoivalla tavalla ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.<sup>415</sup> Tuomioistuimen vakiintuneen käytännön mukaan perustamissopimuksen artiklan 87(1) kaikkien tekijöiden tulee täytyä.<sup>416</sup>

Säännös on ollut muuttumattomana pitkään, mutta silti tukikäsité on kehittynyt ja laajentunut taloudellisen integraation edetessä.<sup>417</sup> Toisaalta jäsenvaltioiden sisäisetkin muutokset voidaan nähdä osasyynä tukikäsitteen laajenemiseen. Esimerkiksi julkisten palvelujen yksityistäminen on tuonut mukanaan paineita antaa julkista tukea niille yrityksille, jotka tuottavat julkisia palveluja valtion sijaan.<sup>418</sup> Toinen määrittelyä rajaava oikeudellinen kysymys on ollut niiden julkisen vallan toteuttamien toimenpiteiden asema, jotka eivät aiheuta valtiolle suoria menoja mutta hyödyttävät valikoiden joitakin yksityisiä tahoja. Tässä yhteydessä on puhuttu tarpeesta oikeudelliseen tulkintaan yksityisten varojen muuttumisesta julkisiksi varoiksi.<sup>419</sup>

Seuraavassa tarkastellaan lähemmin, kuinka artiklaa 87(1) tulkitaan määriteltäessä kuuluuko tarkasteltava toimenpide sen piiriin eli onko se valtioneuvon tuki. Tarkastelun kohteena ovat valtioneuvon määrittelyn kriteerinä käytetty neljä tekijää eli valtion päätöksenteko ja rahoitus, yrityksen saama taloudellinen etu, valikoivuus ja vaikutus kilpailuun ja kauppaan.

Tutkimuksen kannalta on mielenkiintoista tarkastella valtioneuvon periaatteellisen kiellon ja sen valvonnan laajuutta, joka määräytyy osaltaan perustamissopimuksen 87(1) artiklan mukaisen tukikäsitteen määrittelyn mukaan. Määritelmä on yleisesti ottaen laaja. Sen tulkinnassa pitää ottaa huomioon lähtökohtaisen kiellon tarkoitus eli sisämarkkinoiden tuomien etujen kasvattaminen poistamalla haitallisia julkisen vallan toimia. Jos toimivalta valvoa näitä toimia on kovin kapea, jäsenmaille jää paljon mahdollisuuksia tukea kotimaantuotantoa sisämarkkinoita haittaavalla tavalla. Ottaen huomioon valtioneuvon aseman poliittisessa päätöksenteossa voidaan olettaa, että

---

<sup>414</sup>Hancher & Ottervanger & Slot (1999), s. 19.

<sup>415</sup>Ks. mm. Euroopan komissio (2004a), s. 85 ja Euroopan komissio (2004c), s. 108. Yhteisöjen tuomioistuimen lausuma tästä mm. asiassa C-53/00, Ferring SA, kappale 14. kuuluu seuraavasti: "On todettava, että perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa määrätään [nykyään 87(1)], että jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä tuki valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteisemarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan."

<sup>416</sup>Näin mm. yhteisöjen tuomioistuin asiassa C-280/00, Altmark Trans GmbH, kappale 74.

<sup>417</sup>Ks. esim. Nicolaidis (2002), s. 190.

<sup>418</sup>Näiden toimien onnistuminen näyttää vaativan julkisen rahoituksen käyttämistä edelleen vaikka toimija on yksityinen. Esimerkkeinä käyvät esimerkiksi joukkoliikenteen palvelut ja postilaitosten yksityistäminen. Usein näiden palvelujen tuottaminen yksityisten yritysten toimesta on kuitenkin nähty Euroopan Unionissa talouden tehokkuuden kannalta toivottavana.

<sup>419</sup>Näin argumentoi mm. asiassa C-397/98, PreussenElektra [2001] ECR I-2099 julkisasiamies Jacobs tuomioistuimen hyväksyessä argumentaation.

valvonnan ulkopuolelle jäävät toimenpiteet voivat sopivissa olosuhteissa korostua.<sup>420</sup> Toisaalta voidaan olla huolissaan myös siitä, että sisämarkkinoiden edun varjelu kovin laajan valtioneuvoston avulla voi estää kansallisesti tarkoituksenmukaisia toimia. Sääntelyn epäonnistuessaa myös yhteisön kannalta edulliset toimet voivat jäädä toteutumatta. Näin erityisesti silloin, jos valvonta ei syystä tai toisesta kykene riittävällä tavalla arvioimaan tukiohjelmien tarkoituksenmukaisuutta.<sup>421</sup>

Tyhjentävää valtioneuvoston määritelmää ei ole kirjoitettu perustamissopimukseen tai muihin yhteisön säännöksiin. Menettelyasetuksen (Neuvoston asetus (EU) No 659/1999) 1 artikla viittaa tässä perustamissopimuksen artiklan 87(1) kaikkiin edellytyksiin. Artiklan 87(1) mukainen tuki tulee määritellä tapauskohtaisesti. Komissio on toki selvittänyt tukikäsitettä omalta kannaltaan julkaisemalla lukuisia ilmoituksia, direktiivejä ja päätöksiä erilaisista ongelmakohtista ja yksittäisistä tukiohjelmista ja tuista.<sup>422</sup> Tässä yhteydessä niitä ei ole tarpeen referoida sellaisenaan. Tekstissä pyritään puuttumaan olennaisimpiin seikkoihin.

#### 2.4.1 Taloudellinen etu

Valtioneuvoston keskeinen ominaisuus on yrityksen julkiselta vallalta saama taloudellinen etu.<sup>423</sup> Toimenpiteen vaikutuksena yritys saa taloudellista etua, joka asettaa sen markkinoilla muihin verrattuna parempaan asemaan.<sup>424</sup> Taloudellista etua antavat suorien avustusten lisäksi esimerkiksi valikoivasti etua tuovat infrastruktuuri-investoinnit<sup>425</sup>, valikoiva työvoimakoulutus<sup>426</sup> tai työnantajamaksujen alennukset<sup>427</sup>. Taloudellinen etu ei sisällä velvoitetta vastavuoroiseen suoritukseen.<sup>428</sup> Sen sijaan määrittelyn kannalta toimenpiteen julkilausutulla tavoitteella ei ole keskeistä merkitystä. Taloudellisen edun tulee olla mitattavissa rahana, vaikka epäsuorakin edut voidaan katsoa tueksi. Tuki voi siis ilmetä monenlaisissa muodoissa. Esimerkkinä mainittakoon suorien avustusten lisäksi kustannuksia tai markkinahintaa korkeammat korvaukset tavaroista tai palveluista tai valtion pääomasijoitukset.

Esimerkiksi tapauksessa C-126/01 GEMO tuomioistuin katsoi, että taloudelliseksi eduksi katsotaan vakiintuneesti mm. toimenpiteet, joilla yritykset vapautetaan niille normaalisti kuuluvista tuotantokustannuksista.<sup>429</sup> Kyseisessä tapauksessa oli kyse

---

<sup>420</sup>Taloudellinen tuki on yksi politiikan keino toteuttaa intressiryhmien ajamia varallisuuden siirtoja tai lieventää sääntelyn vaikutuksia, kun asiaa tarkastellaan taloudellisen sääntelyn teorian pohjalta. Tässä yhteydessä mainittakoon, että komissio on ilmoittanut suhtautuvansa sallivammin horisontaalisiin tukiiin ja jäsenvaltiot ovat ryhtyneet perustelemaan käytettyjä tukia horisontaalisilla tavoitteilla. Ks. mm. IP/04/495 ja Euroopan komissio (2005a), COM(2005) 147 final, 20.04.2005.

<sup>421</sup>Valtioneuvoston käytännön valvonnan vaikeuksista tai osuvuudesta ei ole esitetty paljon arvioita. WTO:n vastaavan järjestelmän osalta valvonnan onnistumista on arvioinut mm. Sykes (2003), s. 2. Hän on epäillyt mahdollisuutta erotella kansainvälisen kaupan kannalta haitallisia kansallisia tukia merkityksettömistä tai hyödyllistä tuista. Hänen mielestään WTO:n ei tulisi puuttua kansallisiin tukiiin lainkaan.

<sup>422</sup>Komission ilmoitukset ja direktiivit ja ratkaisut löytyvät laajalti internetin kautta esimerkiksi osoitteesta [http://europa.eu.int/comm/competition/index\\_fi.html](http://europa.eu.int/comm/competition/index_fi.html), vierailtu 18.8.2005.

<sup>423</sup>Taloudellisen edun sisällöstä ja tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ks. esim. Plender (2004), s. 6-7.

<sup>424</sup>Taloudellisen edun tulkinnasta Nicolaides & Kekeleakis & Buyskes (2005), s. 17-23.

<sup>425</sup>Plender (2003), s. 13.

<sup>426</sup>Plender (2003), s. 15.

<sup>427</sup>Hancher & Ottervanger & Slot (1999), s. 32.

<sup>428</sup>Valtioneuvoksi voidaan lukea myös julkisen vallan määräyksessä olevan yrityksen tekemät vastavuoroisia suorituksia sisältävät sopimukset, sopimusedut eivät ole verrattavissa markkinoilta saataviin etuihin. T-158/99 Thermenhotel Stoiser Franz ym. v. komissio, kappale 107.

<sup>429</sup>C-126/01 Ministre de l'économie, des Finances et de l'industrie v GEMO SA, [2003] ECR I-13769, kappale 33.

karjankasvattajien ja teurastamoiden tuottamien käyttökelvottomien ruhojen ja niiden osien hävittämisen kustannuksista. Yritykset saattoivat toimittaa nämä jätteet vastikkeetta käsittelylaitoksiin ja kustannukset katettiin lihan vähittäismyyjiltä kerätyin ja rahastoiduin maksuin. Järjestely katsottiin artiklan 87(1) mukaiseksi valtiontueksi. Tuomioistuimen ei tarvinnut ottaa ennakkoratkaisupyyntöä koskeneessa asiassa kantaa valtiontuen soveltuvuuteen sisämarkkinoille.<sup>430</sup> Tuomioistuin ei ottanut tuomiossaan huomioon sitä seikkaa, että Ranskan valtion mukaan järjestely vastaa ja toteuttaa terveydensuojelua koskevaa politiikkaa. Näin siksi, että toimenpiteen oikeudellisessa määrittelyssä ei artiklan 87(1) mukaan tule ottaa huomioon toimenpiteen syitä tai tavoitteita vaan yksinomaan sen vaikutukset.

Ympäristön kannalta GEMO-tapauksessa on merkittävää tuomioistuimen kanta, jonka mukaan yritysten toiminnan seurauksena syntyvien ympäristölle haitallisten tuotteiden tai jäännösten hävittäminen kuuluu tuotannosta vastuussa oleville tahoille.<sup>431</sup> Jos kansallisen järjestelyn tarkoituksena on vapauttaa yritykset näistä kustannuksista, järjestelystä aiheutuu niille taloudellista etua, joka saattaa vääristää kilpailua. Tuomioistuimen kantaa on helppo ajatella voitavan soveltaa muissakin vastaavissa tapauksissa, joissa on kyse tuotannon ympäristöhaittojen poistamisen tai vähentämisen tuesta. Tässä tapauksessa tosin kustannukset korvattiin lähes kokonaan.

#### 2.4.1.1 Taloudellinen etu ja markkinavertailut

Taloudellisen edun siirtymisen arvioinnissa oikeudellisia ongelmia ovat aiheuttaneet tulkinnat tilanteista, joissa valtio toimii markkinoilla hieman yksityisoikeudelliseen tapaan esimerkiksi sijoittajana, velkojana tai tavaroiden tai palvelujen ostajana mutta toimii kuitenkin niin, että yritys saa ansaitsematonta etua. Elinkeinonharjoittajan tai yrityksen saadessa julkiselta vallalta taloudellista etua muuta kautta kuin suorina avustuksina voi joskus olla vaikeaa päätellä onko tukea annettu tai mikä on annetun tuen rahallinen arvo. Näissä tilanteissa yhteisöjen tuomioistuin soveltaa ns. markkinasijoittajaperiaatetta (*market investor principle*).<sup>432</sup> Markkinasijoittajaperiaatetta sovellettaessa julkisen vallan suoritusta verrataan markkinoilla tarjolla oleviin vastaaviin suorituksiin.<sup>433</sup> Jos markkinoilta ei ole saatavavilla vastaavaa pääomaa, vastaavan hintaista palvelua, ostajaa tai muuta palvelua tai tavaraa, toimenpidettä voidaan pitää tämän tekijän osalta valtiontukena.<sup>434</sup> Markkinasijoittajatestin kaltainen vertailu tavanomaisten markkinoiden toimintaan on markkinavelkojatesti (*private creditor test*), jossa arvioidaan julkisenvallan toimia valkojana.

---

<sup>430</sup>Ranskalaisessa tuomioistuimessa käsitellyssä asiassa kantajana oli keskikokoinen lihaa ja lihavalmistetta myyvä valintamyymälä, joka väitti sen maksamien maksujen olleen laittomia valtiontukia ja vaati ranskan veroviranomaisia palauttamaan maksut. Ennakkoratkaisukysymyksessä pyydettiin ratkaisua siihen oliko kyseessä valtiontuki karjankasvattajille ja teurastamoille. Ranskassa asiaa ensiksi käsitellyt oikeusaste ei katsonut taloudellisen edun ja tuen voivan kohdistua käsittelylaitoksille, jotka oli valittu tarjouskilpailuin ja niille suoritettavat maksut rahastosta kattoivat vain aiheutuvat kulut eli kyseessä oli julkisen palvelun velvoite (EYTI:n tuomio 20.11.2003 asiassa C-126/01, Päätöksen kappale 16.).

<sup>431</sup>Päätöksen kappale 32.

<sup>432</sup>Periaatetta on sovellettu ainakin tapauksissa C-39/94, *Syndicat Français*, [1996] ECR I-3547, kappale 60 ja yhdistetyt tapaukset C-278, C-279 ja C-280, *Espanja vastaan komissio*, [1994], ECR I-4103-4112, kappale 28 ja T-296/97, *Alitalia vastaan komissio*. Ks. esim. Plender (2004), s. 8-10.

<sup>433</sup>Markkinasijoittajaperiaatteen määrittelystä ks. mm. Oswell & Vahida (2004), s. 757. Tuomioistuin on soveltanut periaatetta mm. jutussa T-228 & T-233/99 *WestLB*, 6.3.2003.

<sup>434</sup>Yhteisöjen tuomioistuin on soveltanut periaatetta mm. asiassa C-39/94 *SFEI vastaan La Poste*, 1996 ECR I-3547, kappale 60.

Suomessa esimerkkinä julkisen vallan pääomasijoitusten muodossa annettavasta tuesta mainittakoon mm. Soneran vuonna 2001 toteuttama suunnattu osakeanti, johon valtio osallistui noin 550 miljoonalla eurolla, joka kattoi annista noin puolet. Valtion osallistuminen edellytti Soneran hallituksen aloitetta, valtioneuvoston talouspoliittisen ministerineuvoston hyväksyntää (annettiin sunnuntaina 21.10.2001) ja liikenneministeriön selvitystä eduskunnalle ja lisäksi lisätalousarvion hyväksymistä eduskunnassa (HE 193/2001 vp ja VaVM 20/2001). Kyseessä on ns. *ad hoc* -tuki, jolla valtion osittain omistama yritys pelastettiin taloudellisista vaikeuksista.<sup>435</sup> Perustamissopimuksen artiklan 87(1) mukaan arvioituna näyttää mahdolliselta perustella toimia markkinasijoittajaperiaatteella eikä pääomasijoitus siis olisi ollut valtiontukea. Tavoitteena oli ensisijaisesti turvata valtion omistuksen arvo tieto- ja viestintätekniikan markkinaodotusten romahdettua vuosina 2000-01 ja yhtiön joukkolainojen arvon ja luottokelpoisuuden uhatessa romahtaa. Tosin valtiovarainvaliokunta perusteli myönteistä kantaansa antiin osallistumisesta myös toimenpiteen vaikutuksilla toimialan kehitykseen ja työllisyyteen, jotka ovat perinteisiä julkisen tuen perusteluita.

Markkinavertailuissa pohditaan tuen antajan näkökulmasta, olisiko toimenpide perusteltu kyseisillä markkinoilla toimivan voittoa tavoittelevan yrityksen omistajan kannalta. Tuen saajan näkökulmasta pohditaan olisiko tämä voinut saada vastaavan taloudellisen suorituksen tai edun markkinoilta. Jos toimenpide läpäisee markkinasijoittajatestin, julkisen vallan katsotaan toimivan markkinoilla tavallisen sijoittajan tapaan ja toimenpide ei sisällä valtiontukea.

Julkisen vallan toimia arvioitaessa ongelma on tietenkin se, että julkinen valta toimii usein ilman toimivia markkinoita tai kilpailevia toimijoita toimivilla tuotannon aloilla tai hankkeissa. Jotkut investoinnit voivat olla suuruudeltaan ja riskiltään sellaisia, että niille ei ole olemassa hyviä vertailukohtia.

Käytännössä markkinasijoittajatestin käyttö vaatii yleensä sijoituksen odotetun tuoton arvioimista ja sen vertaamista markkinoilla yleiseen keskimääräiseen pääomantuottoon. Alhainen tuottovaatimus antaa olettaa, että julkinen valta haluaa tukea toimintaa. Markkinavertailut ovat ongelmallisia silloin, kun vaadittuja normaaleja markkinoita ei ole.<sup>436</sup> Muutoinkin täsmällisen arvion tekeminen on vaikeaa.<sup>437</sup> Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi monopolimarkkinoilla tai julkishyödykkeiden tuotannossa. Yhteisöjen tuomioistuin on käyttänyt markkina-analyysiä mm. yhdistetyissä asioissa C-83/01 P, ja C-94/01, *Chronopost* vastaan *Ufex* ym. Väitetyn tuen antajan toimintaa oli tarkasteltava todellisen markkinatilanteen mukaan arvioiden olisiko normaali markkinatoimija toiminut samoin kuin julkinen viranomainen tai muu julkisyhteisö.<sup>438</sup> Tapauksessa T-36/99, *Lenzing* 21.10.2004 katsottiin, että markkinavelkojatestin käytössä pelkkä pääomantuottovaatimuksen arvioiminen ei riitä, vaan huomioon voidaan ottaa muitakin

---

<sup>435</sup>Yritysten pelastamisesta komission tiedonanto - Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi. (EYVL C 244, 1.10.2004, s. 2-17)

<sup>436</sup>Krittikkiä Rubini (2004), s. 168. Julkinen valta toimii yleensä silloin, kun markkinoita ei ole tai tavoittelee yleistä etua, jolloin vertailut markkinoihin ovat vaikeita.

<sup>437</sup>T-228 ja T-233/99 *WestLB*, [2003] ECR I-435. Pääoman vaaditun tuoton arvioinnista kappaleet 42-58 ja 172-. Markkinavertailua voidaan tehdä sekä tappiollisille, että voitollisille yrityksille kohdistetuille toimille (k. 214). Tuomioistuimen mukaan keskimääräisen tuoton arviointi ei ole ainoa arvioinnin tekijä (k. 251, 257).

<sup>438</sup>Ks. tarkemmin esim. Nicolaidis & Kekelelis & Buyskes (2005), s. 19-20. Esimerkiksi maakaupoissa edellytetään, että kauppahinta on markkinahinta. Jos maakaupoissa epäillään annetun valtiontukea, oikean hinnan arviointi edellyttää käytännössä yksityisen asiantuntijatahon esittämää luotettavaa arvioita markkinahinnasta.



seikkoja kuten esimerkiksi mahdollisuus omin toimin vaikuttaa saatavien perinnän mahdollisuuteen.

Taloudellisen edun tarkastelun näkökulmasta on mielenkiintoista tarkastella tekijöitä, joita tuomioistuin on ottanut huomioon tässä yhteydessä. Etua on mahdollista selvittää empiirisin havainnoin, luvuin ja laskelmin sekä teoreettisella tavalla käyttämällä hyväksi markkinoiden toiminnan yleistä tuntemusta. Teoreettista tuntemusta toki tarvitaan myös oikeiden asioiden mittaamisessa ja päätettäessä mitä seikkoja ja kuinka laajasti niitä otetaan huomioon arvioitaessa taloudellisen edun siirtymistä julkiselta vallalta yksityiselle taholle. Esimerkiksi yhdistetyissä asioissa 67/85, 68/85 ja 70/85, *Van der Kooy* vastaan komissio tuomioistuin arvioi kaasunjakeluyhtiön käyttämän eriytetyn (diskriminoivan) asiakashinnoittelun hyväksyttäväksi kaupalliseksi toimintamalliksi.<sup>439</sup> Hinnoittelussa voitiin ottaa huomioon kilpailevat tuotteet, joten hinnoittelun ei tarvinnut perustua tuotantokustannuksiin. Tuomioistuimen mukaan käytetty hinta oli tässä tapauksessa kuitenkin liian alhainen ja antoi kasvihuoneviljelijöille taloudellista etua. Oikea hinta olisi ollut sellainen, joka olisi estänyt viljelijöitä siirtymästä kaasusta hiilen käyttöön mutta ei merkittävällä tavalla tätä alempi. Valtiontuen oikeudellisen määritelmän kannalta on huomattava, että ”liian alhaisen” tariffin tulee määräytyä julkisen vallan toimenpitein ollakseen valtiontukea.

Tässä tutkimuksessa lähtökohtana on, että julkinen valta ei toimi markkinoilla ensisijaisesti tavallisena hyödykkeiden tai palvelujen tuottajana kilpaillen yksityisten kanssa. Julkisen vallan toimien perusteluna on aina jokin muu kuin pelkkä voitontavoittelu liiketoiminnassa. Tavoite voi olla esimerkiksi kansalaisten hyvinvoinnin lisääminen huolehtimalla tärkeiden palvelujen ja hyödykkeiden varmast saatavuudesta tavalla jota markkinat eivät saisi aikaan.

Viimeksi mainittua seikkaa voidaan selventää ajattelemalla vaikkapa markkinoita, joiden häiriintymättömyyttä pyritään turvaamaan. Tässä yhteydessä pitäisi tietää ovatko markkinat kyseisellä hetkellä toimivat sellaisella tavalla, jota esimerkiksi kilpailulainsäädäntö edellyttää vai onko markkinoilla mahdollisesti esimerkiksi ulkoisvaikutuksia, joiden vuoksi ne eivät toimi optimaalisella tai tyydyttävällä tavalla. Jos markkinoilla on positiivisia ulkoisvaikutuksia, voi yleisen edun ja markkinoiden toimivuuden kannalta olla perusteltua käyttää valtiontukea tehokkuuden edistämiseksi. Tällaisessa tapauksessa kyseessä olisi selkeästi yleiseltä kannalta julkisen vallan toimenpide, jonka tarkoituksena on taloudellista toimintaa tukemalla edistää markkinoiden toimivuutta ja yleistä etua. Artiklan 87(1) mukaisen *etukriteerin* valossa kyseessä on silloinkin valtiontuki, mutta ”kilpailu ja kauppa -kriteerin” mukaan kyseessä ei ehkä olisi valtiontuki artiklan 87(1) tarkoittamassa mielessä, jos se ei vaikuta markkinoihin haitallisella tavalla. Perustamissopimuksen teksti näyttää kuitenkin kirjoitetun sellaiseen muotoon, että markkinoiden tehokkuuden tavoittelu tuen avulla ei vaikuta toimenpiteen määrittelyyn valtiontueksi artiklan 87(1) mukaan.<sup>440</sup> Markkinavaikutusperiaate näyttäisi siis turvaavan yksiomaan vallitsevaa tilannetta. Markkinoiden tehokkuutta lisäävien toimien soveltuvuus markkinoille tulee siten tutkia aina erikseen poikkeussäännösten eli lähinnä artiklan 87(3) mukaan. Julkisen vallan toimien tarkoituksenmukaisuuden analysoinnin kannalta tällainen oikeudellinen määritelmä ei ole kenties hyvä. Jäljempänä nähtäväksi jää onko määrittelyongelmalla merkittäviä seurauksia. Toisaalta on kuitenkin huomautettava,

---

<sup>439</sup>Yhdistetyt asiat C-67, 68 ja 70/85 *Van der Kooy* vastaan komissio, [1988] ECR 219.

<sup>440</sup>Huomattakoon tässä lisäksi, että myöskään poliittisesti hyväksytyt sosiaaliset tavoitteet toimenpiteen perusteluina eivät riitä tekemään siitä muuta kuin valtiontukea, jos kaikki määrittelyn edellytykset täyttyvät. Näin mm. asia C-61/79 *Amministrazione Italiana delle Finanze* *Denkavit Italiana SpA*, [1980] ECR 1205, kappale 31.

että esitettyjen mielipiteiden mukaan tuomioistuin voi ottaa laajasti huomioon myös tuen tavoitteita arvioidessaan toimenpiteen luonnetta.<sup>441</sup>

#### 2.4.1.2 Yksityisen yrityksen yleishyödyllinen toiminta ja valtiontuki

Valtiontuen määrittelyssä markkinoiden ominaisuuksia joudutaan arvioimaan myös tuotettaessa julkisia palveluja yksityisten palveluntuottajien avulla maksamalla näille julkisista varoista korvauksia tarkoituksena tehdä yksityisen yrityksen toiminta taloudellisesti kannattavaksi. Jos nämä korvaukset ovat liian suuria, kyseessä on valtiontuki. Oikean tasoiset ja läpinäkyvästi määritellyt korvaukset eivät ole valtiontukea perustamissopimuksen artiklan 86 tulkinnan mukaan. Perustamissopimuksen liikennettä koskevassa artiklassa 73 mainitaan julkinen palvelu tai hyödyke (*public service*). Sen mukaan julkinen tuki on poikkeuksetta markkinoille soveltuvaa, jos sen tarkoitus on liikenteen yhteensovittaminen tai se on korvaus julkisesta liikennepalvelusta.<sup>442</sup>

##### *Artikla 86*

1. Jäsenvaltiot eivät toteuta eivätkä pidä voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä taikka yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia ja joka on ristiriidassa tämän sopimuksen, etenkin sen 12 ja 81–89 artiklan määräysten kanssa.

2. Yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sekä fiskaalisiin monopoleihin sovelletaan tämän sopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa yhteisön etujen kanssa.

3. Komissio valvoo, että tämän artiklan määräyksiä noudatetaan, ja antaa jos se on tarpeen jäsenvaltioille osoitetut aiheelliset direktiivit tai tekee niille osoitetut aiheelliset päätökset.

Asetettaessa yrityksille palveluvelvoitteita yleishyödyllisten palvelujen tuottamiseksi (*general economic interest*) maksettu korvaus ei ole artiklan 87(1) soveltamisalaan kuuluvaa tukea, jos korvaus ei ole aiheutuneita lisäkustannuksia suurempi ja korvauksen määrittely on selkeää ja avointa. Tätä periaatetta on kutsuttu myös “lisäkustannustestiksi” (*net additional cost test*).

Toimenpiteen arviointia selkeyttää yhteisöjen tuomioistuin mm. tuomioissaan asioissa *Ferring* (C-53/00) ja *Altmark* (C-280/00). Tuomioistuin tulkitsi yleishyödyllisten palvelujen tukemiseksi käytettyjä toimenpiteitä valtiontukisääntelyn näkökulmasta. *Ferring* tapauksessa yksityiselle asetettujen julkisen palvelun tuotannon velvoitteiden korvaamiseksi annettu julkinen rahoitus ei ollut artiklan 87(1) mukaista valtiontukea. Tapauksessa oli kyse lääkkeiden tukkukauppia-jakelijoiden saamasta vapautuksesta lääkkeiden suoramyyntiverosta, joka puolestaan lääketehtaiden tuli maksaa apteekeille myymistään lääkkeistä. Tämä suosi tukkukauppia-jakelijoita. Kyseessä ei ollut tuki sikäli, kun etu kattoi vain lainsäädännön asettamien velvoitteiden aiheuttamat

---

<sup>441</sup>Plender (2004), s. 7.

<sup>442</sup>Liikennesektorin tuista ja julkisen palvelun käsitteestä mm. Bovis (2005), s. 588-592. Bovis kritisoi julkisen palvelun rahoitusmallien sekavuutta (valtiontuki tai kompensatio, joka ei ole valtiontukea). Bovis (2005), s. 595. Eri vaihtoehdot johtavat erilaisiin menettelyihin.

lisäkustannukset.<sup>443</sup> Tuomioistuini ei joutunut ennakkoratkaisussaan ottamaan kantaa siihen onko verovapaus oikean suuruinen. Julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksessa 8.5.2001 (kappale 63) korvauksen oikean suuruuden osoittamista pidettiin viimekädessä kansallisen tuomioistuimen tehtävänä.

Tässä yhteydessä mielenkiintoisempi tapaus on *Altmark*, jossa tarkasteltiin paikallisen joukkoliikenteen ylläpitämisestä julkisin varoin.<sup>444</sup> Valtiontukea koskevaa säännöstä ei sovelleta, kun kyse on julkisen palvelun ylläpitämisestä, vaikka varoja siirtyykin yksityiselle yritykselle.

Tuomiossaan asiassa C-280/00, *Altmark Trans GmbH* tuomioistuini lausuu kappaleessa 87 seuraavasti.

“Tästä oikeuskäytännöstä seuraa, että siltä osin kuin valtion toimenpidettä on pidettävä korvauksena, joka on vastike edunsaajayritysten suorittamista sellaisista palveluista, jotka johtuvat julkisen palvelun velvoitteiden täyttämistä, siten, että kyseiset yritykset eivät todellisuudessa saa taloudellista etua ja että kyseinen toimenpide ei näin ollen aseta kyseisiä yrityksiä edullisempaan kilpailutilanteeseen suhteessa niiden kilpailijayrityksiin, tällaiseen toimenpiteeseen ei sovelleta perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohtaa.” [nykyään 87(1)]

Artiklan 87(1) kannalta hyväksyttävän korvauksen edellytyksenä tuomioistuini mainitsee neljä kohtaa, jotka ovat i) selkeästi asetetut oikeudelliset velvoitteet täyttää julkisen palvelun velvoitteet, ii) korvauksen määräytyminen etukäteen, objektiivisesti ja läpinäkyvästi asetetuilla kriteereillä, iii) velvoitteista aiheutuvia kustannuksia määrältään vastaava kompensatio ja iv) jos korvausta saavaa yritystä ei ole valittu noudattaen julkisia hankintoja koskevia säännöksiä, kustannukset määräytyvät huolellisen keskivertotoimijan kustannusten mukaan.

Korvaus yleishyödyllisistä toimista on katsottu vastikkeeksi eikä tueksi, kun se ei tuo yritykselle mainittavaa taloudellista etua. Vastaavasti tuomioistuini on pitänyt vaadittujen palvelujen korvaamiseksi ylläpidettyjä julkisoikeudellisia rahastoja ja niiden maksamia korvauksia suorituksina, joihin ei sisälly valtiontukea. Lisäksi mm. neuvoston direktiivi öljyjätehuollosta 75/439/ETY<sup>445</sup> määrää jätehuoltopalveluista maksettavista korvauksista, joita tuomioistuin ei ole pitänyt valtiontukena.<sup>446</sup>

Tuomioistuimen mukaan toimenpiteen kuulumisen artiklan 87(1) soveltamisalan ulkopuolelle edellyttää, että yritykselle on asetettu selkeät velvoitteet lainsäädännössä tai myönnettyissä luvissa. Korvausperusteidenkin tulee lisäksi olla avoimet, selkeät ja etukäteen säädetty.<sup>447</sup> Tukea on ennalta sääntelemätön rahoitusjärjestely, jolla korvataan jälkikäteen yrityksen tappiot julkisen palvelun tuottamisesta.<sup>448</sup> Korvaus ei saa luonnollisesti ylittää yritykselle aiheutuvia kustannuksia lisättynä kohtuullisella voitolla.

---

<sup>443</sup>Tässä velvoitteena pidettiin pysyvää erityislääkkeiden varastoa, joka takasi toimialueella näiden lääkkeiden keskeytyksettömän jakelun. Lisäksi tukkukauppojen valikoiman laajuudelle oli asetettu vähimmäisvaatimuksena 9/10 osaa kaikista tuotteista ja toimitusvarmuudelle sekä toimitusajalle omat vaatimuksensa (tuomion kappaleet 6 ja 7).

<sup>444</sup>Tapausta käsittelee mm. Bovis (2005), s. 602.

<sup>445</sup>EYVL L 194, s. 23

<sup>446</sup>Asia 240/83, *ADBHU*, tuomio 7.2.1985, Kok. 1985, s. 531, 3 kohdan viimeinen virke ja 18 kohta.

<sup>447</sup>Ks. em. päätös kappale 92.

<sup>448</sup>Komission päätöksellä C 43/2003 - CR43/03, 22.6.2005 (IP/05/771) hyväksyttiin korvauksia julkisen palvelun tuottamisesta myös jälkikäteen, kun ennalta arvioitujen kustannukset ovat ylittyneet ja yritys tuottaa arvioitua enemmän tappiota. Tässä uusien tukitoimien tarvittiin toiminnan osoittautuessa kannattamattomaksi ja se jouduttiin lopettamaan. Tapauksesta komission näkökulmasta Seinen (2005) (Directorate-General Competition, unit G-4).

Jos julkisia palveluja toteuttavaa yritystä ei ole valittu tarjouskilpailulla, sen on kuitenkin toimittava ”suhteellisen hyvin” eli sen toimintaa verrataan tyypilliseen yritystoimintaan, tyypillisiin kustannuksiin ja voittoihin.

Komissio on soveltanut tuomioistuimen ilmaisemia periaatetta päätöksessään 2.7.2002 asiassa N 749/01, *Swedish Posten* (IP/02/982). Ruotsin postia koskevassa päätöksessä komissio totesi, että Posten AB:lle vuosittain maksettava 400 miljoonan euron korvaus eräiden lakisääteisten kassapalvelujen ylläpitämisen nettokustannuksista ei ollut valtiontuki artiklan 87(1) tarkoittamassa mielessä.

Tuomioistuimen ratkaisuja *Ferring* ja *Altmark* tapauksissa ovat arvioineet mm. Winter (2004) ja Nicolaides (2002). Winterin mukaan ratkaisulinja on hyvä, koska se mahdollistaa näiden toimenpiteiden yksityisen ja hajautetun kontrollin kansallisissa tuomioistuimissa.<sup>449</sup> Tällä hän ilmeisesti tarkoittaa kansallisten tuomioistuinten mahdollisuutta arvioida julkisen palvelun korvauksen oikeaa suuruutta, johon julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksessa *Ferring* -tapauksessa viitataan. Nicolaides (2002) taas katsoo päätöslinjan heikentävän valtiontuen periaatteellista kieltoa ja olevan taloudellisin perustein arvioituna heikosti perusteltu.<sup>450</sup> Nicolaides katsoo julkisen vallan maksavan systemaattisesti liikaa korvauksia julkisen palvelun velvoitteen aiheuttamia kustannuksia. Tämä johtuu osin siitä, että julkinen valta ei voi tietää palvelun tuottajan todellisia kustannuksia ja tapauksista *Ferring*, *Altmark* ja *GEMO* ilmenevä korvauskäytäntö sallii valtion korvata kaikki ylimääräiset kustannukset eikä pelkästään markkinahintaa ylittäviä rajakustannuksia. Korvaus olisi siis liian suuri ja näin artiklan 87(1) mukaan oikeudellisesti valtiontukea antaessaan taloudellista etua ja vääristäessään näin markkinoiden toimintaa.

Markkinavertailut edellyttävät kansallisilta viranomaisilta, komissiolta ja tuomioistuimelta luonnollisesti huomattavaa työpanosta tapauskohtaisten olosuhteiden ja yritystoiminnan laadun, laajuuden ja muiden seikkojen selvittämiseksi. Nicolaides (2002) pitää oikean korvaustason mitoittamista liian vaikeana ja informaatio-ongelmien vuoksi myös käytännössä mahdottomana tehtävänä.<sup>451</sup> Käytännössä voi olla vaikeaa mm. arvioida julkisten palvelujen tuottamisen kustannuksia suurissa yrityksissä, jotka tuottavat muitakin palveluja. Joitakin yrityksen toimintoja voidaan hyödyntää sekä yksityisten että julkisten palvelujen tuotannossa. Niistä tulisi erotella julkisten palvelujen tuottamiseen kuuluvien kustannusten osuus. Vaarana on, että erikokoiset yritykset joutuvat arvioissa erilaiseen asemaan, jos osa kustannuksista jää joskus piiloon ja toisinaan kaikki kustannukset ovat esillä.

Ympäristösuojelun kannalta julkisen palvelun velvoitteella ja sen tukemisella ei ehkä ole niin suurta merkitystä kuin voisi luulla. Öljyjätehuollossa sillä tosin on ollut merkitystä kuten edellä mainittu neuvoston direktiivi öljyjätehuollosta osoittaa. Yritysten ympäristönsuojelutoimia ei eurooppalaisessa tai suomalaisessa ympäristölainsäädännössä ja politiikassa pidetä julkisena tai yleishyödyllisenä palveluna. Tuotannon ympäristöhaittojen torjuminen on yritysten velvollisuus, joka niiden on aiheuttamisperiaatteen mukaan myös rahoitettava itse. Tämä on perustelua myös taloudellisen tehokkuuden kannalta, sillä tuotannon ympäristöhaittojen tulee sisältyä tuotantokustannuksiin ja hintoihin, jotta esimerkiksi kuluttajien ostopäätökset ja sitä kautta tuotannon suuntaaminen voivat toteutua markkinoilla tehokkaalla tavalla.

Ympäristönsuojelussa voi tuki olla yksittäisiä palveluja tai tuotantotarpeita, jotka eivät voi toteutua vapaissa markkinaolosuhteissa ilman julkista tukea. Näin voi tapahtua

---

<sup>449</sup>Winter (2004), s. 501.

<sup>450</sup>Nicolaides (2002), s. 190 ja 196-7

<sup>451</sup>Nicolaides (2002), s. 197.

esimerkiksi, kun tuotannon kustannukset ovat suuremmat kuin markkinahinta. Tämä mahdollistaa ympäristönsuojelun valtiontukia koskevien suuntaviivojen mukaan toimintatuen väliaikaisen käytön.<sup>452</sup> Tässäkään tuotantoa ei kuitenkaan pidetä julkisen palvelun tuottamisena.<sup>453</sup>

Julkisen palvelun velvoitteen kaltaisia tilanteita voi liittyä esimerkiksi jätehuoltoon. Jos jätehuollon palvelut siirtyvät julkiselta vallalta (kunnilta) yhä enemmän yksityisille yrityksille, voidaan nähdä syntyvän tilanne, jossa palvelujen tarjoaminen syrjäseuduilla katsotaan yritysten toiminnassa tappiolliseksi ja siihen pyydetään rahoitusta julkisista varoista.<sup>454</sup>

#### 2.4.2 Julkinen valta tuen lähteenä

Artiklan 87(1) mukaan valtiontueksi katsottavan toimenpiteen tulee olla julkisen vallan toteuttama eli *“granted by a member state or through state resources”*. Valtiontukena voidaan pitää muidenkin kuin valtion antamia tukia kunhan tuen antaja käyttää julkista valtaa. Muita tahoja voivat olla alueelliset ja paikalliset viranomaiset tai valtion organisoimat muut julkisen vallan käyttäjät.<sup>455</sup> Säännös velvoittaa siis Suomessakin esimerkiksi kuntia ja maakunnallisia toimielimiä. Yksityinenkin yritys voi toimia valtiontuen antajana, jos se toimii valtion valtuuttamana ja sen sijasta. Valtion varojen käyttönä pidetään suorien avustusten lisäksi myös vero- tai maksutulojen menetyksiä.<sup>456</sup>

Toimenpiteiden oikeudellisessa luokittelussa on aiheuttanut ongelmia mm. kysymys tuleeko valtiontuen olla sidottu valtion talousarvioon (tai kunnan tms). Selvää on, että valtiontuen ei tarvitse näkyä talousarviossa menomäärärahana. Esimerkiksi verotuet verovapauksien tai lievemman verotuksen muodossa ovat muiden edellytysten täytyessä valtiontukia. Esimerkiksi tapauksessa C-143/99, *Adria-Wien Pipeline*<sup>457</sup> tuomioistuimien katsoi energiaveron palautuksen olevan valtion tukea, kun sitä ei voitu perustella esimerkiksi järjestelmän luonteella tai sen toteutuksen asettamalla käytännön vaatimuksilla. Välillisen verotuksen verotaulukkojen sisältämällä erisuuruksilla veroprosenteilla voidaan myös toteuttaa julkisia tukia. Näissä tapauksissa on tosin vaikea suorittaa vertailuja oletettuun normiverotukseen, joka on yleensä katsottu verotukien ominaisuudeksi.<sup>458</sup> Kuitenkin muutokset verotaulukoissa voidaan ilman muuta havaita ja nähdä tukena. Muutoksilla voidaan vaikuttaa käytännössä eri tahojen taloudelliseen asemaan. Silloin toimenpiteen oikeudellinen määrittely ei perustu säännösten normatiiviseen tarkasteluun vaan säädöksen yhteiskunnallisiin yhteyksiin eli käytännön vaikutuksiin ja poliittiseen päätöksentekoon ja siellä esitettyihin argumentteihin ja valintoihin.<sup>459</sup>

---

<sup>452</sup>Ympäristötukien suuntaviivat, EYVL C 37, 3.2.2001, s. 3-15.

<sup>453</sup>Suomen romuajoneuvojen loppukäsittelyn järjestämisessä käytettyä valtiontukea ei perusteltu komission hyväksyvässä päätöksessä (N 306/2003, 16.12.2003 C(2003)463) julkisen palvelun tuottamisen tarpeella vaan hyväksymisen peruste oli artiklan 87(3) c-kohta (tiettyjen tuotannonalojen kehittämisen tuki - aid to facilitate the development of certain economic activities).

<sup>454</sup>Tappioita voisi syntyä, jos syrjäseutujen jätehuollon kustannuksia ei voitaisi periä asukkailta kokonaisuudessaan esimerkiksi niiden kohtuuttomaksi katsotun suuruuden vuoksi.

<sup>455</sup>Tapaus C-5/89, *BUG-Alutechnik* [1990], ECR I-3437.

<sup>456</sup>Ks. esim Bellamy&Child, kohta 19-015.

<sup>457</sup>[2001] ECR I-8365.

<sup>458</sup>Yhteenvedo verotasojen asemasta toimenpiteiden yleisessä määrittelyssä mm. Aldestam (2005), s. 170-71.

<sup>459</sup>McDaniel & Surrey (1985), s. 49.

Komissio on pitänyt monissa yhteyksissä yhteismarkkinoille soveltuvana valtiontuen ympäristöystävällisen energiantuotannon vapauttamista valmisteverosta. Esimerkiksi Suomen energiaverotukseen liittyvät ”veroavustukset” ympäristöystävälliselle energiantuotannolle katsottiin valtiontueksi komission sallivassa päätöksessä N 74/B/2002, 19.3.1003 (C(2003)784, turvetta käyttävät lämmön ja sähkön yhteistuotantolaitokset, tuulivoimalaitokset, pienet vesivoimalaitokset, pienet lämmön ja sähkön yhteistuotantolaitokset, puu- ja puupohjaisia polttoaineita käyttävät voimalaitokset, metallurgisten ja kemiallisten prosessien jätokaasuja käyttävät voimalaitokset, kierrätyspolttoaineita tai biokaasua käyttävät voimalaitokset). Avustuksen johdosta kyseiset laitokset ovat käytännössä tuosta verosta vapaita. Näin ollen voidaan olettaa, että myös osittaiset vapautukset tai eroavat verokannat tulee katsoa valtiontueksi, jos artiklan 87(1) kaikki edellytykset toteutuvat.

Perustamissopimuksen 87(1) artiklan mukaisen valtiontuen ei tarvitse välttämättä aiheuttaa valtiolle tai julkiselle vallalle lainkaan menoja tai tulonmenetyksiä, jos muut artiklan 87(1) edellytykset täyttyvät.<sup>460</sup> Tämä tulkinta ottaa huomioon julkisen vallan kaikki mahdollisuudet tukea elinkeinoelämää. Eräissä jäljempänä esitetyissä tapauksissa tuomioistuimien on kuitenkin katsonut artiklan 87(1) mukaisten valtiontukien edellyttävän siitä aiheutuvan kustannuksia valtiolle. Jos mitään kustannuksia ei aiheudu kyseessä ei olisikaan tuki artiklan 87(1) tarkoittamassa mielessä. Tuomioistuimen ratkaisujen jälkeen voidaan sanoa, että valtiontuella tulee olla vähintään välillinen valtiontaloudellinen liittyntä. Yksinomaan elinkeinoelämän hallinnollisen sääntelyn tuomien etujen ei katosta riittävän valtiontuen määritelmän täyttymiseen.<sup>461</sup> Tukikäsitteen pitkään kestäneen laajentumisen jälkeen näiden ratkaisujen on katsottu kaventaneen sitä.<sup>462</sup> Hallinnollisin säännöksin voidaan antaa yrityksille huomattaviakin taloudellisia etuja, mutta niihin tulee tuomioistuimen osoittaman linjan mukaan puuttua muilla oikeudellisilla keinoilla kuin valtiontukea koskevilla säännöksillä sikäli, kun se on mahdollista.

Tuomioistuimien on eräissä päätöksissään edellyttänyt artiklan 87(1) mukaisen valtiontuen aiheuttavan valtiolle menoja suoraan tai epäsuoraan tulojen menetysten kautta. Asiassa 82/77, *Van Tiggele*<sup>463</sup> tuomioistuimien katsoi, että yritykselle edullinen hintasääntely ei ollut tukea arvioituna 87(1) mukaan, koska se ei aiheuttanut kustannuksia valtiontaloudelle.<sup>464</sup> Samoin kävi yhdistetyissä tapauksissa C-72 ja C-73/91 *Sloman Neptun*<sup>465</sup>, joissa eräitä laivayhtiöiden maksuvapautuksia ei katsottu tueksi valtion varoista. Lisäksi tapauksessa

---

<sup>460</sup>Keskustelusta yhteenvedona mm. Plender (2004), s. 17-20. Plender tulkitsee artiklan 87(1) sanonnan ”granted by a member state or through State resources” oikeuttavan tulkintaan, jonka mukaan valtiontueksi voidaan katsoa myös julkisen vallan määräyksistä johtuva etu ilman vaikutuksia julkiseen talouteen.

<sup>461</sup>Nicolaides & Kekelekis & Buyskes (2005), s. 11-13. Tässä viitataan tuomioistuimen päätökseen C-379/98, *Preussen Elektra AG v. Schleswig AG*, 2001 ECR I-2099, kappale 58 ja C-72 & 73/91 *Sloman Neptun Schiffarts AG v Seebetriebsrat Bodo Ziesemer*, 1993 ECR I-887.

<sup>462</sup>Nicolaides (2002), s. 190.

<sup>463</sup>82/77, *Van Tiggele* [1978], ECR 25, kappale 25.

<sup>464</sup>Kyseessä ginille oli asetettu minimivähittäishinta. Tuomioistuimen mukaan julkisen vallan taloudellista etua tuottava toimenpide ei voinut olla tukea, koska se ei ollut annettu suoraan tai epäsuoraan valtion varoista vaan etu tuli kuluttajilta. Tarkasteltaessa julkisen vallan toimia elinkeinotoiminnan tukemiseksi tuomioistuimen tulkintaa on vaikea ymmärtää. Toki tässä yhteydessä tulee muistaa, että valtion toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuuden arviointi yksin valtiontukia koskevien säännösten avulla ei ole mahdollista eikä suotavaakaan. Lisäksi arviointi olisi ehkä kuitenkin parasta tehdä muuten kuin puhtaasti oikeudellisin keinoin.

<sup>465</sup>[1993] ECR I-887, kappale 21. Kyseessä oli laivayhtiöiden käyttämien yhteisön ulkopuolelta tulevien merimiesten kohdalla myönnetty vapautus eräistä palkkaukseen ja työoloihin liittyvistä eduista, joka alensi yhtiöiden työvoimakustannuksia.

C-397/98 *PreussenElektra*<sup>466</sup> tuomioistuim katsoi, että sähköyhtiöiden velvoite ostaa ympäristöystävällisesti tuotettua sähköä määrättyyn tuottajalle edulliseen hintaan ei ollut tukea artiklan 87(1) mukaan, koska toimenpide ei sisältänyt suoraa tai epäsuoraa julkisten varojen siirtoa (tuomion kohta 59.). Mahdollisia yhteisöverotuksen tulojen menetyksiä ei otettu huomioon julkisten varojen menetyksenä (kohta 62.).<sup>467</sup> Valtion toteuttama hintasäännöstely ei siis olisi tukea artiklan 87(1) tarkoittamalla tavalla.<sup>468</sup>

Suomessa eräät valmisteverotuksen julkiset tuet on toteutettu niin, että niiden vaikutukset valtiontalouteen on minimoitu korottamalla vastaavasti muita veroja. Näin esimerkiksi raideliikenteen vapauttaminen sähköverosta, maakaasun valmisteveron alennus ja puuperäisten polttoaineiden lämmityskäytössä saama tuki kompensoitiin korottamalla nostamalla teollisuuden maksamaa sähköveroa.<sup>469</sup>

Tässä yhteydessä voidaan esittää kysymys, siirtääkö valtiontaloudelle aiheutettujen kustannusten pitäminen tukisäännösten sovellettavuuden ehtona yhteisön valvonnan ulkopuolelle toimia, joilla voi olla haitallisia vaikutuksia markkinoiden toimintaan. Jos näin on, unohdetaan julkisen tuen yhteiskunnallinen ja poliittinen rooli. Valtio voi tukea elinkeinotoimintaa monella tavalla, joista valtiontalouteen suoraan vaikuttavat keinot ovat vain yksi vaihtoehto. Euroopan unionin tukisääntelyn tarkoitushan on estää yhteisön tavoitteiden kannalta ristiriitaiset jäsenvaltioiden toimet. Tukivalvonnan ulkopuolelle jäävät keinot voivat olla vähemmän julkisia ja läpinäkyviä kuin tukipäätökset. Jos artiklan 87(1) mukaisen tuen ei edellytetä aiheuttavan valtiolle suoraa tai välillisiä kustannuksia mm. erilaiset suoraan hintoihin vaikuttavat toimenpiteet voitaisiin arvioida helpommin tukina sisämarkkinoiden näkökulmasta.<sup>470</sup>

Artiklan 87(1) mukaisen tuen rahoituskeinona voidaan käyttää myös käyttäjien suorittamia veroja tai käyttäjämaksuja. Näitä voidaan kerryttää rahastoon, josta maksetaan suorituksia yrityksille. Näin mm. tuomioistuin yhdistetyt asiat C-78/90 - C-83/90, *Compagnie Commerciale de l'Quest* (tuomio 11.3.1992). Tällaisen rahoituksen katsottiin tulevan valtion varoista, kun rahoitus perustui kansalliseen lainsäädäntöön, maksut olivat pakollisia, maksujen hallinto ja maksatus perustui lakiin ja rahasto oli valtion perustama.<sup>471</sup>

---

<sup>466</sup>[2001] ECR I-2099, kappaleet 59-60.

<sup>467</sup>Tapauksessa komissio esitti vielä, että myös tällaiset toimet, joissa tuen rahoittaa käytännössä yksityinen yritys julkisen vallan pakottamana, olisi katsottava tueksi, jotta perustamissopimuksen tehokas vaikuttavuus voitaisiin turvata (artikla 5). Tuomioistuin ei hyväksynyt artiklan 87 (ent. 92) soveltamisalan laajentamista sellaisiin valtion toimiin, joita se ei koske.

<sup>468</sup>Vertaa kuitenkin Hancher & Ottervanger & Slot (1999), s. 26-27. Siinä tarkastellaan eräitä komission päätöksiä hintasäännöstelystä. Maksimi- ja minimihinta säännökset oli katsottu komissiossa valtiontueksi, mutta toisessa valtio maksoi osittain korkeammat hinnat terveystakuutusrahastosta (Päätös 92/327, O.J. L 189/89). Toisessa komissio katsoi ympäristöystävällisellä tavalla tuotetun energian minimihinnan tueksi mutta soveltuvaksi markkinoille (20th Report on Competition, 1991, kappale 291).

<sup>469</sup>HE 194/1997, kappale "Energiaverojen yleinen veronkorotus". Verotoimenpiteistä aiheutuvia kustannuksia kuitenkin arvioitiin ja mm. teollisuuden sähköntuotannossa käytettävän energiapuun veronalennuksen arvioitiin vuosittain noin 16,8 miljoonan euron (100 miljoonaa mk) arvoiseksi.

<sup>470</sup>Kansallisesta näkökulmastaan ei ole ehkä suotavaa, että elinkeinoelämää ryhdyttäisiin tukemaan keinoin, joihin ei liity säännöllistä valvontaa esimerkiksi talousarviomenettelyn kautta. Näin menetettäisiin yksi taloudellisten etujen jakamisessa käytettävissä oleva kontrollikeino. Olosuhteiden muuttuessa julkisia tukia voisi olla silloin vaikeampi uudistaa.

<sup>471</sup>Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä mainittakoon mm. tuomio asiassa C-173/73, *Italia v. Komissio*, 2.7.1974 ja asiassa C-78/76, *Steinike v. Saksa*, 22.3.1977. Komission tulkinta asiasta Euroopan komissio (2004c), s. 109.

Eräissä tapauksissa komissio on tuomioistuimen linjaa noudattaen pitänyt rahastojen avulla rahoitettuja tukia artiklan 87(1) piiriin kuuluvina valtiontukina.<sup>472</sup> Kyseessä oli Alankomaissa pakollisin käyttäjämaksuin (kuluttajilta peritty korotettu kytkentämaksu) koottu rahasto, joka rahoitti ympäristöystävällistä energiantuotantoa. Tuetut tuotantotavat olivat uusiutuvaa energiaa hyödyntävä tuotanto ja lämmön ja sähkön yhteistuotanto. Komissio piti toimenpidettä valtiontukena artiklan 87(1) mukaan mutta kuitenkin yhteismarkkinoille soveltuvana.<sup>473</sup> Komissio tarkasteli toimenpidettä ympäristötukien suuntaviivojen mukaan. Komissio perusteli kantaansa tuomioistuimen ratkaisukäytännöllä (Case C-173/73 *Italia v. Komissio*, 2.7.1974 ja Case C-78/76 *Steinike v Germany*, 22.3.1977) koskien rahastojen käyttöä tuen kanavoinnissa.

Eräissä kannanotoissa on arvosteltu tukikäsitteen supistumista, kun tueksi ei katsota toimia, joilla julkinen valta siirtää taloudellisia resursseja toisille ilman, että sillä on valtiontaloudellista vaikutusta. Nicolaides (2002) on arvostellut tulkintaa mm. komission toimivallan kaventamisesta tukien valvonnassa ja tukikiellon merkityksen heikentämisestä.<sup>474</sup> Lisäksi hän on samassa yhteydessä esittänyt, että tulkinta voi johtaa tukikiellon kiertämiseen uusilla keinoilla, jotka ovat lisäksi toimenpiteinä tehottomia tavoitteen saavuttamisen suhteen.

Esitettyjen seikkojen valossa voitaisiin ajatella, että artiklan 87(1) mukainen oikeudellinen valtiontukikäsite on rakenteeltaan vajavainen ja sen taustalla oleva tukikäsite liian kapea. Ehkä perustamissopimuksen sanamuodon perusteella ei voida kuitenkaan helposti muodostaa sellaista yleistä tukikäsitettä, jonka perusteella olisi mahdollista menestyksellä erotella sisämarkkinoiden kannalta hyödyllisiä ja haitallisia toimia ja tukia. Ei ole olemassa riittäviä takeita siitä voidaanko valvonnassa erottaa kansallisesti perustellut ja haitattomat tuet haitallisista. Epäily saa tukea siitä toisiasiasta, että tukijutuissa ei ole yleensä edellytetty analyttisiä arvioita tuen vaikutuksista arvioitaessa sen sallittavuutta.<sup>475</sup> Esimerkiksi yritysten uudelleenjärjestelyissä tuen tarkoituksena on yleensä toiminnan lakkaamisesta aiheutuvien sosiaalisten haittojen lieventäminen, mutta tuomioistuinikäytännön analyysin kautta on esitetty, että sosiaalisten

---

<sup>472</sup>Ks. mm. asiat ilmoituksissa N 707/2002 ja N 708/2002. Euroopan Unionin kilpailupolitiikka 2003, s. 85.

<sup>473</sup>Alankomaiden energiaverotuksessa suositettiin uusiutuvista energialähteistä tuotettua energiaa (tuuli- ja aurinkoenergia, pienet vesivoimalat ja biomassa). Tällä energialla ei ollut kulutukseen perustuvaa valmisteveroa kuten muuten tuotetulla energialla. Komissio katsoi toimenpiteen ensin yhteismarkkinoille soveltuvaksi valtiontueksi. Myöhemmin energiaverotuksen noston yhteydessä komissio katsoi kuitenkin, ettei verovapaus olekaan tukea vaan verojärjestelmän ominaisuus verotuksen perustuessa hiilisisältöön. XXXIII Kilpailupolitiikkaa koskevassa kertomuksessa (Euroopan komissio (2004c)) kappaleessa 407 sivulla 109 komissio lausuu ristiriitaisella tavalla, ettei se kannata tämän kaltaisia tukiohjelmia, mutta jäsenvaltiot voivat vapaasti suunnitella verojärjestelmiään. Katso toimenpiteen analyysi ja komission tulkinnat esim. Cramer (2004), ss. 209.

<sup>474</sup>Nicolaides (2002), s. 190-191.

<sup>475</sup>Näin esimerkiksi mainitussa *Ferring* -tapauksessa ei taloudellisen edun tarpeesta tarvinnut esittää mitään arvioita. Toisaalta voidaan ajatella, että komission toimivalta ei ulotu eikä sen tulisikaan ulottua valtiontukien sisäisen tehokkuuden arviointiin silloin, kun niillä ei ole sisämarkkinoiden kannalta haitallisia vaikutuksia. Näin esittävät mm. Nicolaides & Kekelekis (2004), s. 210. Jäsenvaltiot voivat siis antaa omille yrityksilleen ja niiden omistajille kuinka tehottomia tulonsiirtoja tahansa yhteisöjen oikeuden rajoittamatta, jos tulonsiirroilla ei ole vaikutusta sisämarkkinoiden toimintaan tai vaikutukset on hyväksytty esimerkiksi vähäisinä. Komission toimivallan rajoitusta ei tule kuitenkaan lähtökohtaisesti pitää epäonnistuneena, sillä vastuun kansallisten tukien toimivuudesta pitää tulla kansallisilla päättäjillä ainakin, kun on kyse niiden omien varojen käytöstä. Vastuu on luonteeltaan poliittista, sillä vaikka kansalaiset ja yritykset voivat joissain tapauksissa esittää valtiolle vaatimuksia valtiontuen käytön vuoksi niin valtiota tuskin voi saada vastuuseen tehottoman tuen vuoksi.



haittojen suuruutta tai niiden poistamiseksi tarvittavan tuen määrää ei ole yleensä tarvinnut arvioida juuri lainkaan.<sup>476</sup>

Toisaalta voidaan löytää helposti argumentteja sen puolesta, että kapea tukikäsitemalli on oikea valtiontukien valvonnassa. Perusteena olisi silloin pyrkimys rajoittaa oikeudellinen valvonta vain niihin tapauksiin, jotka voivat olla haitallisia. Sulkemalla jo määrittelyn ulkopuolelle haitattomat tapaukset estetään myös komission liiallinen puuttuminen jäsenvaltioiden poliittiseen päätöksentekoon.

Valtiontukien käsitteen laajentamista tulkitsemalla yksityisten varojen muuttuvan julkisiksi silloin, kun valtio määrää antamaan ne toiselle, on kritisoitu formalistisiksi.<sup>477</sup> Se ei ota huomioon toimenpiteen vaikutuksia, vaan perustelee kantaa yksinomaan valtion kontrollilla. Tässä yhteydessä voidaan olla huolissaan siitä miten tukivalvonta laajenee määrittelyn myötä. Keskeinen kysymys tässä yhteydessä on millaisia tukia tulisi valvoa. Tukivalvonnan tulisi kattaa tietysti tuet, jotka uhkaavat vääristää kilpailua.

Toimenpiteen vaikutusten ja tosiasiallisen tarkoituksenmukaisuuden merkitys tuen valvonnassa näyttää epäselvältä. Tämän tutkimuksen lähtökohdista katsottuna tarkoituksenmukaisuudella tulisi olla tukivalvonnassa merkittävä sijansa valtiontukien hyväksyttävyyden arvioinnin osalta. Sen sijaan toimenpiteen oikeudellisessa määrittelyssä sillä ei tarvitse olla merkitystä. Tavoitteellisen lainsäädännön luonteeseen kuuluva tarkoituksenmukaisuusargumentointi voidaan tehdä soveltuvuuden arvioinnissa.<sup>478</sup> Komissiolla yhdessä jäsenmaiden kanssa voi olla käytettävissään sellainen tieto, jota tarkoituksenmukaisuuden arviointi vaatii oli kyse sitten oikeudellisesta määrittelystä tai soveltuvuuden arvioinnista. Tuomioistuimen rooliksi näyttäisi jäävän oikeudenmukaisen ja hyvän menettelyn vaatimusten takaaminen. Sillä ei välttämättä ole käytössään sellaista parempaa asiantuntemusta, jonka avulla se voisi tehdä komissiota parempia ratkaisuja.<sup>479</sup> Toisaalta tuomioistuin on ehkä itsenäisempi suhteessa jäsenmaihin ja komissioon ja Euroopan parlamenttiin vaikuttaviin etujärjestöihin, mikä tekee siitä jossain suhteessa paremman ratkaisijan.

#### *Tukikäsitemallin systemaattinen tulkinta*

Valtiontukien käsitettä ja sen sisältöä tulkittaessa on otettava huomioon perustamissopimuksen ja Euroopan unionin lainsäädännön systematiikka. Kaikkia jäsenvaltioiden markkinoita vääristäviä toimia ei voida analysoida yhden säännöksen eli artiklan 87(1) avulla. Systemaattista tulkintaa tarvitaan, jotta havaitaan muiden säännösten merkitys tukikäsitemallin kannalta. Oikeudellisella harmonisoinnilla voidaan myös vaikuttaa valtiontukien aiheuttamiin ongelmiin. Tukikäsitemallin sisällön kannalta muita merkittäviä säännöksiä ovat mm. syrjivää verotusta koskeva sääntely (artikla 90)<sup>480</sup>, tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskeva säännös (artikla 28), julkisia monopoleja koskeva säännös

---

<sup>476</sup>Nicolaides & Kekelekis (2004), s. 210. Tekijät esittävät keinoa kuinka tuen tarvetta voitaisiin analysoida.

<sup>477</sup>Ahlborn & Berg (2004), s. 58.

<sup>478</sup>Tarkoituksenmukaisuusargumentointia tavoitteellisen lainsäädännön yhteydessä on korostanut mm. Klami (1985).

<sup>479</sup>Tuomioistuimen kannan mukaan se yleensä arvioikin komission päätösten tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä vain muodollisin perustein tai jos arviointi on aivan ilmeisesti virheellinen. Tuomioistuimen roolista valtiontuki-jutuissa mm. T-274/01 *Valmont Nederland BV* vastaan komissio, kappaleet 37, 38. Tuomioistuin ei katso voivansa tutkia tai tehdä monimutkaisia taloudellisia analyysejä. Se voi tutkia pääasiassa onko päätöksen perusteena ollut riittävä ja lain vaatima tieto.

<sup>480</sup>Syrjivää verotusta koskeva säännöstä (artikla 90) voidaan soveltaa yhtä aikaa artiklan 87(1) kanssa. Ks. mm. Hancher & Ottrevanger & Slot (1999), s. 64-65.

(artikla 31). Vaikka tarkasteltava toimenpide voisi sisältää valtiontukea se ei yleensä sulje pois edellä mainittujen säännösten soveltamista.<sup>481</sup>

### 2.4.3 Toimenpiteen valikoivuus

Artiklan 87(1) mukaisen valtiontuen tulee hyödyttää tiettyjä yrityksiä tai tiettyjen hyödykkeiden valmistusta (*certain undertakings or the production of certain goods*). Tämä kriteeri edellyttää siis tuelta valikoivuutta. Valikoimatta toteutettu taloudellisia etuja tuottava toimi ei ole valtiontukea artiklan 87(1) mukaan. Tämä seikka erottaa valtiontuen yleisistä elinkeinopoliittisista toimista (*general measures*), jotka eivät ole kiellettyjä. Yleisestä yhteiskuntapoliittisesta näkökulmasta nämäkin toimenpiteet ovat luonnollisesti tukea eli tässä tutkimuksessa omaksutun sananvalinnan mukaan julkista tukea.

Eräät tutkijat ovat kritisoineet valikoivuusperiaatteen tulkinnan kehitystä väittäen sen laajentuneen niin, että käytännössä tukien valvonta koskee kaikkia toimia, jotka aiheuttavat julkiselle taloudelle mahdollisia tulonmenetyksiä. Koska kaikki elinkeinosektorit tai yritykset eivät käytä julkisia palveluja samalla tavalla tai samassa laajuudessa, joku hyötyy niistä aina toista enemmän.<sup>482</sup> Valikoivuuden arviointi on ollut arvostelijoiden mukaan myös vaihtelevaa eikä sen arvioinnin perusteeksi ole esitetty mitään erityisiä seikkoja.<sup>483</sup> Valikoivuuden kriteerinä näytetään pitävän sitä, voiko joku yritys tai elinkeino hyötyä muita enemmän valtion toimenpiteistä, jolloin toimea voidaan pitää "syrjivänä" tai valikoivana ja näin ollen myös valtiontukea artiklan 87(1) mukaan. Esimerkkinä epäjohtomukaisuudesta on tuotu esiin tapaukset, joista toisessa naisvaltaisen alan työntekijöiden sairausvakuutuskustannusten alentaminen katsottiin valtiontueksi eikä yleiseksi toimenpiteeksi mutta toisaalla yötyön kustannusten alentaminen ei ollut valtiontukea.<sup>484</sup> Komission tiedonannossa välittömästä yritysverotuksesta (O.J. C384, 10.12.1998 kappale 14) esitetään, että toimenpide ei välttämättä sisällä valtiontukea, jos se on yleinen mutta hyödyttää kuitenkin toisia suhteellisesti enemmän kuin toisia.

Toimenpide katsotaan valikoivaksi helpommin, jos tukiviranomaisella on tuen suhteen harkintavaltaa.<sup>485</sup> Esimerkkeinä toimista, jotka eivät ole valtiontukea perustamissopimuksen artiklan 87(1) tarkoittamalla tavalla, voidaan mainita yleiset verotukselliset toimenpiteet, joista hyötyvät kaikki elinkeinonharjoittajat. Näitä ovat mm. arvonlisäverotuksen alemmat verokannat, eri yhtiömuotojen erilainen verokohtelu ja verojärjestelmien erilaiset verokannat. Näissä tukiviranomaisella ei yleensä ole harkintavaltaa tuen myöntämissä.

Valikoivuusperiaatteen tulkintaa on selkiyttänyt osaltaan tuomio C-143/99

*Adria-Wien Pipeline*. Kyseessä oli ennakkoratkaisukysymys energiaverotuksen (sähkö- ja maakaasuvero) palauttamisesta ja tässä yhteydessä artiklan 87(1) tulkinnasta. Oikeus maksetun veron palautukseen koski vain aineellisten hyödykkeiden tuottajia. Epäselvyys koski sitä, onko palautus perustamissopimuksen artiklan 87(1) mukaista valtiontukea, koska oikeus palautukseen on vain aineellisten hyödykkeiden tuottajille eikä näin ollen

---

<sup>481</sup>Hancer & Ottervanger & Slot (1999), s. 53-55.

<sup>482</sup>Ahlborn & Berg (2004), s. 53. Nicolaises & Kekelekis & Buyskes (2005) (s. 25) katsovat, että komissio ja tuomioistuimien eivät tutki toimenpiteiden kohdentumisen mahdollisia eroja arvioidessaan sitä artiklan 87(1) mukaan. Sen sijaan ne arvioivat sitä voiko toimenpide teoriassa hyödyttää kaikki talouden sektoreita ja onko se sääntöjen mukaan kaikkien sektoreiden saatavissa.

<sup>483</sup>Ahlborn & Berg (2004), s. 53.

<sup>484</sup>Komission päätös N 232/2001 Belgique 03.07.2001 (yötyön kustannusten alentaminen) ja tapaus C-203/82, Komissio v. Italia [1983] ECR 2525 (naisvaltaisen alan kustannusten alentaminen).

<sup>485</sup>Lähemmin Nicolaises & Kekelekis & Buyskes (2005), s. 24-25.

esimerkiksi kantajana olleella öljyputkistoja valmistavalla ja ylläpitävällä yrityksellä. Ratkaisussaan yhteisöjen tuomioistuin lausui, että osittaisen veronpalautuksen muodossa toteutettu toimenpide ei ole artiklan 87(1) tarkoittama valtiontuki, jos säädöstä sovelletaan kaikkiin valtion alueella sijaitseviin yrityksiin toimialasta riippumatta. Palautus ainoastaan aineellisia hyödykkeitä tuottaville yrityksille sen sijaan oli artiklan 87(1) mukaista valtiontukea. Komissio sovelsi tuomion linjaa Itävallan energiantensiivisten yritysten saaman valtiontuen kohdalla myöhemmin niin, että toimenpide oli valikoiva hyödyttäessään vain energiantensiivisiä yrityksiä eli niitä, joiden energiankulut olivat yli 0,35 prosenttia niiden nettotuotantoarvosta. Asetettu kynnys teki ohjelmasta valikoivan ja lisäksi sen tarkoituksena oli lieventää juuri näiden yritysten maksamien energianverojen kustannusvaikutuksia.<sup>486</sup>

#### 2.4.4 Vaikutus kauppaan ja kilpailuun

Yleensä on katsottu, että valtiontukea valvoessaan komission tai asioita ratkaistessaan tuomioistuimen ei tarvitse osoittaa esimerkiksi kiellon perusteeksi, että valtiontuella on todellisia mitattavia haitallisia vaikutuksia jäsenmaiden väliseen kauppaan.<sup>487</sup> Valtiontuen oikeudellisen määritelmän kannalta todellisilla vaikutuksilla ei olisi juuri merkitystä. Kantaa voidaan perustella säännöksen sanamuodolla, joka sisältää pelkän uhan vaikuttaa kauppaan. Tuomioistuin on ratkaisuihinsa edellyttänyt komission esittävän vain todennäköisiä vaikutuksia.<sup>488</sup> Haitallisten vaikutusten todennäköisyyttä lisää mm. kyseisillä markkinoilla havaittu ylikapasiteetti, jolloin tuki voisi vaikuttaa helpommin mm. sisämarkkinoiden markkinaosuuksiin.<sup>489</sup> Yleinen lähtökohta tuen valvonnassa on, että kaikki valtiontuki vaikuttaa kilpailuun ja kauppaan haitallisesti asettaessaan yrityksen muita parempaan asemaan.<sup>490</sup>

Markkinoiden toiminnan turvaaminen ja parantaminen on yksi keskeinen yhteisöjen tavoite ja myös keino hyvinvoinnin lisäämiseen. Tässä yhteydessä on mielenkiintoista pohtia kysymystä, kuinka huonosti toimivilla markkinoilla tulisi sitten toimia. Voiko oikeudellisten valtiontukipäätösten lähtökohtana olla ajatus olla aina puuttumatta markkinoiden toimintaan. Tässä yhteydessä on tunkeuduttava hieman syvemmälle tukien sääntelyyn. Keskeistä on tukitoimien erottelu haitallisiin ja hyödyllisiin tukiin, vaikka sitä ei ole tehty selkeärajaisesti säännöksissä. Perustamissopimuksen artiklasta 87(2) ja (3) voidaan kuitenkin lukea suhteellisen selkeästi ajatus, että tukea voidaan käyttää keinona hyväksyttävien tavoitteiden saavuttamiseen. Lisäksi komission asiakirjoissa ja yhteisöjen lainsäädännössä tuen perusteluina käytetään säännöllisesti viittauksia markkinoiden häiriöiden korjaamiseen. Täydentävänä seikkana on lisäksi muistettava, että markkinoiden

---

<sup>486</sup>Komission päätös 2005/566/EC, annettu 9.3.2004. (NN 34/2003) Komissio katsoi toimenpiteen valtiontueksi ja soveltumattomaksi sisämarkkinoille mm. ympäristötuen suuntaviivojen kappaleiden 51 ja 52 vastaisena. Vrt. vastaavat komission päätökset N 74/A/2002 - Suomi 'Tuki energiantensiivisille yrityksille', 11.12.2002 C(2002)4476 fin ja N 156/2004 - Sverige 'Energiskatt på el som förbrukas av tillverkningsindustrin', 30.6.2004 C(2004)2200 fin. Ruotsia koskevassa päätöksessä vastaava tuotantoteollisuudelle annettu palautus ja Suomessa energiantensiivisten yritysten saama veronpalautus katsottiin valtiontueksi artiklan 87(1) tarkoittamassa mielessä mutta kuitenkin yhteismarkkinoille soveltuvaksi artiklan 87(3) c-kohdan perusteella ollessaan ympäristöntukia koskevien suuntaviivojen ja myös energiaverodirektiivin linjausten mukainen. Suomessa verotuki on voimassa vuoteen 2011 saakka.

<sup>487</sup>Plender (2004), s. 31.

<sup>488</sup>C-142/87 *Tubemeuse*, [1990] ECR I-959, kappaleet 35-40 ja T-447/93 ja T-449/93, [1995] ECR II-1971, kappaleet 139 ja 141.

<sup>489</sup>Tapaus 102/87, *Ranska vastaan komissio*, [1991] ECR 4067, kappale 19 ja tapaus C-75/97, [1999] ECR I-3671, kappaleet 47-49. Plender (2004), s. 32.

<sup>490</sup>Tämä kanta on ilmaistu jo vanhassa tapauksessa 730/79 *Philip Morris*, [1980] ECR 2671, 2688.

huonoon toimintaan tulee ja voidaan puuttua myös muilla keinoilla kuin valtiontuella. Silloin esimerkiksi päätös olla sallimatta tukea, jota perustellaan markkinoiden virheillä, ei johtaisi välttämättä tehottomuuden jatkumiseen vaan muiden keinojen valintaan markkinoiden ongelmien ratkaisuihin. Esimerkiksi kilpailuoikeuden keinoin voidaan puuttua markkinoiden rakenteellisiin ongelmiin siinä missä valtiontuellakin.

Ahlborn & Berg (2003) ovat vertailleet Euroopan unionin valtiontuen valvontaa kilpailuoikeudelliseen markkinavalvontaan. Vertailussa he ovat ihmetelleet, kuinka vähäisin perustein komissio voi ottaa kannan valtiontukiin.<sup>491</sup> Kun kilpailuasioissa sanotaan tehtävän ”*rigorous competition analysis*”, valtiontuen kohdalla päätöksen perusteeksi riittää paljon vähäisempi mahdollisten vaikutusten analysointi. Itse asiassa useissa tuomioistuimen päätöksissä komissiolta ei ole edellytetty juuri lainkaan todellisten vaikutusten arviointia.<sup>492</sup> On riittänyt että taloudellinen etu on osoitettavissa ja tämän voidaan olettaa vaikuttavan haitallisesti sisämarkkinoiden toimintaan. Ahlborn & Berg esittävät, että todelliset kilpailu- ja kauppavaikutukset tulisi ottaa itsenäiseksi perusteeksi valtiontuen määrittelyssä.<sup>493</sup>

Asian C-409/00, *Espanja vastaan Komissio* kappaleesta 18 ja 19, 62 ja 63 käyvät ilmi komission perustelut kilpailu- ja kauppavaikutuksesta sekä myöhemmistä kohdista (74 ja 75) tuomioistuimen arvio perustelujen riittävydestä. Kyseessä oli vanhojen hyötyajoneuvojen romutustuki, joka teki korvaavan uuden ja ympäristöystävällisemmän ajoneuvon hankinnan edulliseksi. Järjestelyn katsottiin vaikuttavan kauppaan, kun toimenpiteestä seurasi taloudellista etua ja se kohteli eri tavalla espanjalaisia ja muun maalaisia yrityksiä ja aiheutti näin muutoksia kilpailuasemaan vilkkaasti kilpailulla alalla. Kilpailu- ja kauppavaikutuksia ei ollut silloin, kun muut kuin pääasiassa kuljetustoimintaa harjoittavat pienet yritykset saivat romutustukea lyhyellä matkalla käytettäviin hyötyajoneuvoihin. Tapauksessa tuomioistuin viittaa noudattamaansa oikeuskäytäntöön, jonka mukaan jo toimenpiteen myöntämisen aikaisista olosuhteista voidaan arvioida voiko toimenpiteellä olla kilpailu- ja kauppavaikutuksia (kappale 74). Komission on mainittava nuo olosuhteet päätöksessään. Mainitussa tapauksessa komissio oli perustellut kilpailu- ja kauppavaikutukset riittävästi osoittaessaan ylimalkaisesti, että yritykset saavat valikoivaa taloudellista etua ja maantiekuljetukset toimivat vapautetuilla ja kilpailevilla markkinoilla (kappale 75).

Kilpailu- ja kauppakriteeri on käytännössä täytetty, kun yritys käy kauppaa eri jäsenmaissa tai toimiala ulottuu jäsenvaltiosta toiseen. Pienet ja paikalliset yritykset jäävät helpommin tämän kriteerin ulkopuolelle.<sup>494</sup> Usein riittää, että tuensaaja toimii markkinoilla, joilla tapahtuu jäsenmaiden välistä kauppaa, vaikka yritys ei itse harjoittaisikaan merkittävää vientiä. Kilpailun ei katsota vääristyvän esimerkiksi silloin, kun tukea saava toimija on ainoa mahdollinen toimija markkinoilla. Tällainen harvinainen tilanne oli kyseessä yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päätöksessä

---

<sup>491</sup>Ahlborn & Berg (2003), s. 41-42.

<sup>492</sup>Tapaus 142/87 *Belgia vastaan Komissio* [1990] ECR I-959, I-1014, 102/87 *Ranska vastaan komissio* [1988] ECR 4067, 4087 ja T-288/97 [2001] ECR II-1169, kappale 44.

<sup>493</sup>Ahlborn & Berg (2003), s. 65. Kilpailu- ja kauppavaikutusten todellisella analyysillä vältettäisiin heidän mukaansa valtiontuen käsitteen liiallinen laajuus, porsaanreikien etsiminen ja valtiontukien käyttöön liittyvä oikeudellinen epävarmuus.

<sup>494</sup>Komission päätöksessä N-258/2000 (Leisure pool Dorsten, IP/00/1509, 12.01.2000) paikallisen uimahallin toiminnasta vastaavan tahon saama tuki ei ollut valtiontukea artiklan 87(1) tarkoittamassa mielessä, koska uimahallin asiakkaat olivat lähiseudulta. Samoin eräiden Irlannin yksityissairaaloiden toimintaan sijoittaneiden yksityisten henkilöiden saama varoetu ei ollut valtiontukea, koska sairaalan asiakkaat tulivat lähiseuduilta (N 543/01 - Capital allowances for hospitals).

asiassa T-98/00 *Linde AG vastaan komissio*, 17.10.2002. Tämän pohjalta komissio päätti 19.3.2003 (EUVL C 250, 4.10.2003), että toimitusvelvollisuuden aiheuttamien tappioiden kattamiseksi annettu avustus ei ollut valtiotukea artiklan 87(1) mukaan, koska se ei vaikuttanut kauppaan eikä siis vääristänyt myöskään kilpailua. Tukea saanut yritys katsottiin ainoaksi mahdolliseksi toimittajaksi. Tästä ei kuitenkaan voitane johtaa tulkintaa erilaisille monopoleille annettavan julkisen tuen yleiselle sallittavuudelle.

## **2.5 Yhteismarkkinoille soveltuva valtiontuki - artikkelat 87(2), (3) ja 86(2)**

Perustamissopimuksen valtiontukea koskevien säännösten lähtökohtana on valtiontuen periaatteellinen kielto eli julkinen valta ei saa vääristää kilpailua tukemalla yrityksiä tai joidenkin tuotteiden tuotantoa. Tämä nostaa esiin kysymyksen edellyttääkö periaatteen toteuttaminen oletusta markkinoilla vallitsevasta tyydyttävästä kilpailusta, jota valtiontuki vääristää.<sup>495</sup> Tuki olisi aina haitallista, koska se vaikuttaa olemassa olevaan tilanteeseen ja vääristää siksi kilpailua. Kuitenkin perustamissopimus sisältää poikkeussäännöksiä, jotka oikeuttavat käyttämään julkista tukea tilanteissa, joissa se katsotaan hyödylliseksi markkinoiden tai laajemman sosiaalisen kehityksen kannalta. Nämä säännökset ovat tässä käsiteltävät artiklan 87 (2) ja (3) kohdat sekä artikla 86(2).

Mainitut perustamissopimuksen artikkelat avaavat oven kilpailua, markkinoiden toimintaa ja talouden kasvua edistäville valtiontuille, jos sellaisia pystytään muotoilemaan ja perustelemaan. Säännökset mahdollistavat myös valtiontuen käytön valitun yhteiskuntapolitiikan välineenä. Viitteenä tästä voidaan nähdä myös komission monet suuntaviivat horisontaalisille ja sektorikohtaisille valtiontuille. Toisaalta niitä on pidetty valtiontuen valvonnan epäonnistumisen kuvaajina.<sup>496</sup> Joka tapauksessa periaatteellinen kielto ei muuta sitä tosiasiaa, että hyödylliset kansalliset tuet tulisi sallia. Sitä varten ne tulisi myös voida erottaa haitallisista valtiontuista.

Yhteismarkkinoille soveltuvat sellaisenaan artiklan 87(2) mukaan (a) sosiaaliset tuet yksityisille henkilöille, (b) luonnonmullistusten tai muiden epätavallisten tapahtumien edellyttämät tuet ja (c) Saksan sodanjälkeisen jaon aiheuttamien taloudellisten vaikeuksien poistamisen edellyttämät tuet.<sup>497</sup>

Komissio ja viimekädessä yhteisöjen tuomioistuimien ratkaisevat valtiontuen soveltuvuuden yhteismarkkinoille perustamissopimuksen antamien suuntaviivojen mukaan. Artikla 88 antaa komissiolle yleisen toimivallan arvioida ja päättää onko 87(1) artiklan soveltamisalaan kuuluva valtiontuki yhteismarkkinoille soveltuva. Tuen soveltuvuuden arvioinnissa perustamissopimuksen säännöksiä täydentävät nykyisin ryhmäpoikkeusasetukset, joiden mukainen valtiontuki on lähtökohtaisesti sallittu. Komissio on lisäksi julkaissut omasta linjastaan tiedonantoja ja suuntaviivoja.

Arvioidessaan poikkeuksia komissiolla on asiassa suuri harkintavalta. Tuomioistuimen omaksuman linjan mukaan se voi ottaa vain rajoitetusti kantaa komission päätöksiin

---

<sup>495</sup>Ahlborn & Berg (2003) tarkastelevat artiklan 87(1) sisältämää kilpailukäsitettä (s. 48-49). Valtiontuen antama etu parantaa tuensaajan asemaa markkinoilla ja se voi vallata markkinoita yrityksiltä, jotka eivät saa vastaavaa tukea. Tämä johtaa tehokkaamman omillaan toimivan tuotannon syrjäytymiseen. Kuluttajien kannalta vaikutukset ovat epäsuorat sillä tuki voi ensikädessä pitää hintoja alhaalla, mutta lopulta verotuksen kiristyminen ja tuotannon tehottomuus alentavat kuluttaja ylijäämää.

<sup>496</sup>Ahlborn & Berg (2004)

<sup>497</sup>Artiklan 87(2) c-kohtaa ei ole juuri sovellettu Saksan yhdistymisen jälkeen. Ks. Nicolaides & Kekelekis & Buyskes (2005), s. 33. Siitä huolimatta säännös on ollut edelleen mukana mm. EU:n perustuslakiluonnoksessa artikla III-56.

soveltaa poikkeussäännöksiä. Syynä pidetään monimutkaisia taloudellisia ja yhteiskunnallisia seikkoja, joita komission tulee arvioida.<sup>498</sup> Tuomioistuin voi käytännössä puuttua vain selkeisiin virheisiin harkintavallan käytössä. Tuomioistuimen käyttämä perustelu tässä yhteydessä käy ilmi mm. tapauksesta C-409/00 kappaleesta 93.

“Komissiolla on perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan soveltamisen osalta laaja harkintavalta, jonka käyttäminen edellyttää koko yhteisöä silmällä pitäen tehtävää taloudellisten ja yhteiskunnallisten kysymysten monitahoista arviointia (ks. esim. asia 310/85, Deufil v. komissio, tuomio 24.2.1987, Kok. 1987, s. 901, 18 kohta). Tämän harkintavallan käyttämisestä koskeva tuomioistuinvalvonta kohdistuu ainoastaan siihen, että menettelyä ja perusteluvollisuutta koskevia sääntöjä on noudatettu, että ratkaisun perustana olevat tosiseikat pitävät asiallisesti paikkansa, että asiassa ei ole tehty oikeudellista virhettä, että tosiseikkoja ei ole arvioitu ilmeisen virheellisesti ja että harkintavaltaa ei ole käytetty väärin (em. asia Espanja v. komissio, tuomion 74 kohta).”

## 2.5.1 Komission ryhmäpoikkeusasetukset

Tehtävänsä helpottaakseen komissio on säätänyt neljä ryhmäpoikkeusta (*block exemption*). Toimivalta asetusten antamiseen perustuu neuvoston asetukseen Council Regulation (EC) No 994/98, 7.5.1998. Ryhmäpoikkeusasetusten määrittämissä tapauksissa valtiontuen käyttäminen ei edellytä ilmoitusta komissiolle tai tukiohjelman hyväksymistä ennakoon. Ryhmäpoikkeukset koskevat pienten ja keskisuurten yritysten tukea, koulutustukea, työllisyyden ylläpitämiseen liittyviä tukia ja vähämerkityksistä tukea. Ympäristönsuojelun kannalta merkittävät ovat vähäisiä tukia ja pk-yrityksiä koskevat poikkeukset.

Työllisyyskoulutus (Training):	Commission Regulation (EC) No 68/2001 of 12 January 2001 on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to training aid (EYVL L10, 13.01.2001, s. 20-29) Commission Regulation (EC) No 363/2004 of 25 February 2004 amending Regulation (EC) No 68/2001 on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to training aid (EYVL L63, 28.02.2004, s. 20-21)
Pienet ja keskisuuret yritykset:	Commission Regulation (EC) No 70/2001 of 12 January 2001 on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State aid to small and medium-sized enterprises (EYVL L10, 13.1.2001, s. 33-42) Commission Regulation (EC) No 364/2004 of 25 February 2004 amending Regulation (EC) No 70/2001 as regards the extension of its scope to include aid for research and development (EYVL L63, 28.02.2004, s. 22-29)

<sup>498</sup>Tapaus T-184/97, BP Chemicals Ltd v Commission of the European Communities, 27.9.2000, kappale 55 ja tapaus C-409/00, Espanja vastaan komissio, kappale 94.

Työllisyys:	Commission Regulation (EC) No 2204/2002 of 12 December 2002 on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State aid for employment (EYVL L337, 13.12.2002, s. 3-14)
Vähämerkityksinen tuki:	Commission Regulation (EC) No 69/2001 of 12 January 2001 on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to de minimis aid (EYVL L142, 14.5.1998, s. 1-4)

### 2.5.2 Vähäinen valtiontuki

Komissio ei tutki eikä vaadi ilmoitettavaksi sellaisia julkisia tukia, joilla ei katsota olevan haitallisia vaikutuksia kilpailuun ja kauppaan. Näitä ovat erityisesti rahalliselta arvoltaan pienet tuet. Niiden ei katsota täyttävän kaikkia artiklan 87(1) mukaisia tuen edellytyksiä eivätkä se siten ole valtiontukea. Vähämerkityksisistä tuista annettu komission asetus on (EY) N:o 69/2001, EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen (annettu 12.1.2001).<sup>499</sup> Aikaisempi vastaava ”säännös” oli komission tiedonanto vähämerkityksisestä tuesta (EYVL C 68, 6.3.1996).

Asetuksen soveltamisalaa on rajoitettu. Sitä ei sovelleta artiklan 1 mukaan maatalouden, kalastuksen ja vesiviljelyn eikä liikenteen tukiin. Asetuksen perustelutekstissä tätä on perusteltu näiden alojen erityisellä sääntelyllä ja olosuhteista johtuvalla vaaralla, että pienetkin tukimäärät vaikuttavat kilpailuun ja sitä kautta myös kauppaan.<sup>500</sup> Tässä yhteydessä on komission mukaan merkittävänä pidettävä toimialan yritysten keskimääräistä kokoa ja määrää. Pienikin tuki vaikuttaa kilpailuun toimialalla, jossa toimii paljon pieniä yrityksiä.

Komission omien kokemusten mukaan yhdelle yritykselle kolmen vuoden aikana annettu alle 100 000 €:n suuruinen tuki on niin vähäistä, ettei sillä ole lähtökohtaisesti haitallista vaikutusta kilpailuun tai kauppaan. Se ei kuulu 87(1) soveltamisalaan eikä sitä tarvitse ilmoittaa komissiolle 88 artiklan edellyttämällä tavalla. Tuen määrä arvioidaan artiklan 2 perusteella *bruttoavustusekvivalentin* mukaan eli erityyppiset tukivälineet muunnetaan keskenään vertailukelpoiseksi rahamääräksi. Esimerkiksi edullisten lainojen arvioinnissa vertailukohtana käytetään lainaa myönnettäessä voimassa olleita komission vahvistamia viitekorkoja.

Tätä kirjoitettaessa komissio valmistelee *de minimis* -säännön uudistamista.<sup>501</sup> Tarkoituksena on korottaa sallitun tuen alarajaa 200 000 euroon.<sup>502</sup> Perusteluina esitetään inflaatiokehitystä ja kansantalouksien kasvua. Korotus on myös valtiontuen toimintasuunnitelman mukainen karsiessaan vähäisiä tukia pois komission työskentelystä. Tätä edesauttaa myös suunnitelma laajentaa *de minimis* -säännön sovellettavuutta maataloustuotteiden markkinointiin ja jalostukseen sekä liikennesektorille.

Vähäisen tuen kynnys on yrityskohtainen. Yksikään yritys ei saa saada tukiohjelman mukaan tai yksittäisenä tukena tätä suurempaa valtiontukea ilman artiklan 88 mukaista ilmoitusmenettelyä ja komission hyväksyntää. Tukiohjelmien tasolla tämä merkitsee sitä, että sellainen tukiohjelma tulee ilmoittaa komissiolle, joka voi johtaa kynnysarvoa

<sup>499</sup>EYVL L010, 13/01/2001, s. 0030-0032.

<sup>500</sup>Tuomioistuimen kanta ilmenee päätöksestä C-409/00

<sup>501</sup>ks. Press Release - IP/06/283, 09.03.2006 State aid: Commission proposes cutting red tape for small state subsidies ja MEMO/06/111, Proposal to extend scope of “de minimis” rule- frequently asked questions

<sup>502</sup>Luonnos komission asetukseksi Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen.  
[http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/overview/dm\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/overview/dm_fi.pdf), vierailtu 14.9.2006.

suurempiin yrityskohtaisiin tukiin. Sen sijaan näyttäisi siltä, että kynnystä alemman edun suovat tukiohjelmat voitaisiin ottaa käyttöön ilman komission hyväksyntää. Vähäisen tuen kohdalla on muistettava, että kyseessä on poikkeus perustamissopimuksen säännöksestä, joten sen soveltamisalaa tai sisältöä ei voi laajentaa tulkinnoilla.

### 2.5.3 Muut erityissäännökset

Ryhmäpoikkeusasetusten lisäksi komissio on julkaissut lukuisia omia kannanottoja siitä, miten se käyttää harkintavaltaansa käsitellessään tuki-ilmoituksia. Kannanotot voidaan jakaa ryhmiin eritavoin. Seuraava ryhmittely perustuu komission omaan esitystapaan.

I Horisontaalisia tavoitteita sisältävät tuet	Aluetuki Tutkimus ja kehittelytuki Ympäristötuki Riskipääomatuki Vaikeuksissa olevien yritysten tuki ja uudelleenjärjestelyjen tuki
II Sektorikohtaiset tuet	Audiovisuaalinen tuotanto Joukkotiedotus Hiiliteollisuus Sähköntuotanto Postipalvelut Laivanrakennus Terästeollisuus Synteettiset kuidut ja autoteollisuus ( <i>Multisectoral framework</i> ) Maatalous Kalatalous

Horisontaaliset poikkeukset koskevat yleensä kaikkia toimialoja, joilla jokin yhteiskunnallinen ongelma tai niiden kehittämiseksi asetettu tavoite edellyttää valtiontukea. "Horisontaalisia" suuntaviivojaan komissio on julkaissut mm. pienen ja keski-suuren yritystoiminnan (SME), tutkimus ja kehittelytoiminnan, ympäristönsuojelun, vaikeuksiin ajautuneiden yritysten, työllisyystuen ja koulutustuen ja yleishyödyllisten palvelujen aloilla.

### 2.5.4 Ympäristönsuojelun valtiontuki

Valtiontuen oikeudellisen määrittelyn selkiydyttyä luodaan seuraavaksi katsaus siihen mitä ympäristötuki on eräissä muissa yhteyksissä ja mitä sillä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa.

Komission tällä hetkellä noudattamat suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ovat vuodelta 2001.<sup>503</sup> Euroopan komission toiminnassa ympäristötuelle ymmärretään valtiontukea, joka on myönnetty ympäristönsuojeluun. Suuntaviivat sisältävät lukuisia määritelmiä mutta ympäristötuelle ei ole omaa määritelmää vaan se käy ilmi suuntaviivojen soveltamisalaa koskevasta 7. kohdasta. Ympäristönsuojeluksi ymmärretään

<sup>503</sup>Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle, EYVL C 37, 03.02.2001, s. 3-15. Suuntaviivat ovat voimassa vuoden 2007 loppuun saakka. Komissio on pyytänyt suuntaviivojen uudistamiseksi jäsenvaltioilta ja muilta asianosaisilta kommentteja kyselylomakkeella, jonka palautuksen määräpäivä oli 10.10.2005.



tuossa asiakirjassa kaikkia toimenpiteitä, “joilla pyritään korjaamaan tai ennaltaehkäisemään fyysiselle ympäristölle tai luonnonvaroilte aiheutuvia haittoja tai edistämään luonnonvarojen järkiperaistä käyttöä”.

Komission laatimat ja julkaisemat ympäristönsuojelun valtioneukien suuntaviivat uudistettiin vuonna 2001. Ne ovat pääosin edellisen kaltaiset. Johdanto-osan mukaan ne ovat jatko vuoden 1994 suuntaviivoille ja niissä määritellään komission uusi lähestymistapa ympäristötukiin. Muutokseen ovat komission mukaan vaikuttaneet kehitys ympäristöoikeuden käsitteissä ja säännöksissä sekä kansallisessa ja kansainvälisessä ympäristöpolitiikassa. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut asiassa T-176/01 (kohdat 75-79) että uudet suuntaviivat vastaavat aiempaa ainakin eräiden ympäristötukien myöntämisen edellytysten osalta (ympäristöinvestointien tuki). Näin tuettavan toiminnan tavoitteen tulee edelleen olla ympäristönsuojelu eikä tavanomaisia investointeja saa tukea ympäristöperusteilla. Tukikelpoisten lisäkustannusten laskenta perustuu myös edellisen kaltaisille periaatteille.

Suuntaviivojen soveltamisala näyttää kapeammalta kuin ympäristöpolitiikan toteuttamisen voisi olettaa vaativan. Komission WRAP -tukiohjelmasta (*Waste and Resources Action Programme*) 11.11.2003 esittämän kannan mukaan suuntaviivat soveltuvat investointien osalta vain tukeen, joka kohdistetaan saastuttavan yrityksen omiin ympäristönsuojeluinvestointeihin (tutkinta aloitettu 19.3.2003). Tässä tapauksessa jätteen hyötykäyttölaitosten saama investointituki oli kuitenkin mahdollista hyväksyä artiklan 87(3) kohdan perusteella, koska tuen määrä oli suhteessa tavoitteisiin ja tuki ei vääristänyt kauppaa.<sup>504</sup> Jos ympäristötuen suuntaviivat mahdollistavat julkisen tuen myöntämisen helpommin, on vaarana, että suuntaviivojen sovellettavuuden rajoitukset kohdistavat tukia yritysten omiin sisäisiin toimiin ja vaikka parempiakin ratkaisuja voisi olla olemassa.

Komissio on soveltanut ympäristönsuojelun valtioneukien suuntaviivoja mm. Saksan tukiohjelmaan, joka lupasi rahallista tukea uusiutuvista materiaaleista valmistettujen rakennuseristelevyjen käyttäjille.<sup>505</sup> Ohjelman tarkoituksena oli tasoittaa ympäristöystävällisten tuotteiden hintaeroa suhteessa haitallisiin tuotteisiin. Tuki oli siis kustannuksia tasaava.

Valtionalouden tarkastuskeskuksen tarkastuksessa 66/2003 ympäristötuelle tarkoitettiin tukea, jonka ensisijaisena tarkoituksena on alentaa yritysten ympäristönsuojelutoimien kustannuksia tai ympäristönsuojelun aiheuttamia tulonmenetyksiä.<sup>506</sup> Käsitteessä pyrittiin laajuuteen. Sen katsottiinkin sulkevan sisäänsä mm. maisemansuojelun ja jopa rakennussuojelun. Tuosta määrittelystä kuitenkin puuttuu suoraan hintoihin vaikuttava tuki esimerkiksi verotukien muodossa annettuna. Tässä tutkimuksessa omaksuttu ympäristötuen käsite onkin seuraava.

*Ympäristönsuojelun tuki (“ympäristötuki”) on julkinen tuki tai valtioneuki, jonka tarkoituksena on vaikuttaa tai joka tosiasiallisesti vaikuttaa yritysten tai kuluttajien valintoihin niin, että ympäristön kannalta parempi toimintatapa tulee edullisemmaksi kuin mitä se olisi ilman julkisen vallan toimia.*

## 2.6 Valtioneuki kotimaan lainsäädännössä

---

<sup>504</sup>Euroopan komissio (2004c), s. 118.

<sup>505</sup>EUVL C 197, 28.8.2003 (N694/2002)

<sup>506</sup>VTV 66/2003, s. 17.

Suomen lainsäädännössä valtion elinkeinotoiminnalle suuntaamia taloudellisia tukia säännellään useammassakin säännöksessä, joissa käytetään tuesta erityyppisiä sen erilaista luonnetta tai kohdetta kuvaavia sanoja kuten valtionavustus, avustus, yritystuki ja energiatuki. Lakien soveltamisalasta riippuu viimekädessä missä yhteydessä mitäkin sanaa olisi tarkkuuden vuoksi käytettävä. Tässä käytetään yleisnimikkeenä sanaa julkinen tuki alaluokkanaan valtiontuki ja milloin asiayhteys niin vaatii tarkempaa nimitystä. Euroopan yhteisön lainsäädännössä käytössä on sana "state aid" joka on käännetty valtiontueksi.

Valtionavustuslain (688/2001) 1 § 1 momentissa määritellään valtionavustus. "Valtionavustuksella tarkoitetaan tässä laissa tuenluonteista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi." Valtionavustuslakia sovelletaan avustuksiin, joita ovat suoritukset valtion talousarvion määrärahoista, talousarvion ulkopuolisista rahastoista tai talousarvion sopimusvaltuuksista tai sitoumuksia. Kyseistä lakia ei siis sovelleta kaikkiin julkisiin tukiin tai avustuksiin. Lain soveltamisalaa ja avustus-sanan sisältöä selventää 3 § 3 momentin luettelo.

"Ellei muussa laissa toisin säädetä, tässä laissa tarkoitettuna valtionavustuksena ei pidetä:

- 1) tukea, korvausta tai muuta etuutta, jos oikeus sen saamiseen perustuu lakiin ja myönnettävän määrän määräytymisperuste säädetään yksityiskohtaisesti laissa;
- 2) lainanantoa valtion varoista eikä siihen liittyvää korko- tai muuta etuutta;
- 3) valtiontakausta tai -takuuta;
- 4) korkotukea luottolaitoksen taikka valtion erityisrahoituslaitoksen tai -yhtiön varoista myönnetylle luotolle;
- 5) valtion verojen tai muiden saamisten maksuhelpotusta tai -vapautusta;
- 6) yksityiselle henkilölle annettavaa sosiaaliavustusta, sosiaalivakuutukseen perustuvaa etuutta tai muuhun lakisääteiseen sosiaaliturvaan liittyvää tukea."

Avustuksen keskeisiä piirteitä ovat valtionavustuslain mukaan siis harkinnanvaraisuus, menojen rahoitus talousarvion menopuolelta eli suora rahan käyttö elinkeinotoiminnan hyväksi. Toimenpiteellä pitää lisäksi olla selkeä tukemisen ja avustamisen tarkoitus.

Lain yritystuen yleisistä ehdoista (786/1997) 2 §:n mukaan tarkoitetaan mainitussa laissa "yritystuella 1 §:ssä tarkoitettuun toimintaan annettavaa valtion avustusta ja korkotukea sekä sellaista lainaa, takausta, takuuta tai muuta rahoitusta, johon sisältyy saajalle tukea; yritystukena ei kuitenkaan pidetä verojärjestelmän kautta annettavaa tukea;"

Valtio voi myöntää lainaa talousarviossa osoitetusta määrärahasta lain valtion lainanannosta ja valtiontakauksesta mukaan (449/1988, 2 §). Sitä sovelletaan yleislakina valtion lainoituksessa ellei asiasta ole säädetty muussa laissa. Valtion lainan katsominen tueksi edellyttää, että laina on ehdoiltaan markkinaehtoista lainaa edullisempi. Em. lain 3 §:n mukaan lainan ehdoista eli korosta, laina-ajasta jne. päättää lainan myöntävä viranomaisen valtion talousarvion rajoissa.

Eri tukikeinojen erilaisen oikeudellisen sääntelyn erojen, tarkoituksenmukaisuuden ja vaikutusten pohdinta voisi olla mielenkiintoista. Tässä huomio kiinnitetään kuitenkin ennen kaikkea harkinnanvaraisia tukia sääntelevään valtionavustuslakiin. Erityisesti huomio kiinnittyy siihen, että verotukien käyttöä ei säännellä juuri lainkaan. Ainoat verotukea koskevat säännökset ovat ne yleiset säännökset, jotka sääntelevät verotusmenettelyä ja veron lakisääteisyyttä.

Muiden kuin verotukia koskevien tukien osalta sääntely on toteutettu eriytetysti. Suoria rahallisia avustuksia sääntelee yleislakina valtionavustuslaki (688/2001). Muita tukilajeja kuten edullisia lainoja, korkotukia, takauksia, maksuhelpotuksia, pääomasijoituksia jne.

sääntelevät muut lait. Tämän lainsäädäntötekniikan mielekkyys jää jatkoselvittelyjen varaan. Kaikissa harkinnanvaraisissa tukimuodoissa tulisi varmaan noudattaa samoja yleisiä periaatteita. Käytännössä suora rahallinen tuki on tietysti helpommin väärinkäytettävissä ja lainoitukseen liittyvät menettelyt tuovat toiminnasta tukiviranomaiselle ehkä parempaa informaatiota hakijan toiminnasta mikä tekee erillisen sääntelyn perustelluksi. Kenties tämä on syynä sääntelyn tukikeino kohtaiseen hajauttamiseen.

Tukiohjelmien käytännön toteuttamisessa erilaisella sääntelyllä on vaikutuksia, kuten jäljempänä tullaan huomaamaan. Erot vaikuttavat esimerkiksi tukiohjelmien hallinnollisten kustannusten määrään. Lisäksi tukiharkinta on lainsäädännön eroista johtuen erilaista esimerkiksi verotukien ja harkinnanvaraisten tukien kohdalla. Verotukien kohdalla tukiharkinnasta ei voi juuri puhua. Nämä tekijät vaikuttavat tukikeinojen tarkoituksenmukaisuuteen.

## **2.7 Julkinen tuki ympäristönsuojelun ohjauskeinona**

### **2.7.1 Ympäristönsuojelun tuki ympäristöpolitiikassa**

Kolmannessa osassa esiin tulevan aineiston valossa voidaan katsoa, että Suomessa ympäristönsuojelun julkinen tuki toimii muita politiikan toteuttamiskeinoja täydentävänä keinona. Tuet ovat määrältään vähäisiä lukuun ottamatta energiapolitiikan verotukia. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista kartoittaa laajasti ympäristöpolitiikan eri osa-alueiden sääntelyä ja toteutuskeinoja.<sup>507</sup> Esimerkkinä tarkastellaan hieman lähemmin vesiensuojelun kokonaisuutta toimenpiteineen.

Tämän tutkimuksen kattamalla ajanjaksolla vesiensuojelun yleiset tavoitteet on asetettu ympäristöministeriön esityksestä (tehty virkatyönä) valtioneuvoston periaatepäätöksessä 19.3.1998.<sup>508</sup> Siinä esitetään yleiset ja kuormittajakohtaiset tavoitteet ravinnepäästöjen vähentämiseksi, pohjavesien suojelemiseksi ja terveydelle ja ympäristölle vaarallisten päästöjen määrille.<sup>509</sup> Asiaa käsiteltiin valmistelevasti talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa ja valtioneuvoston raha-asian valiokunnassa. Periaatepäätöksen pohjana oli Suomen ympäristökeskuksen laatima ehdotus ja ympäristöministeriön asettaman työryhmän mietintö (28.11.1996). Valmisteluun osallistuivat myös kuormittajat.

Periaatepäätöksessä on mainittu myös joukko neuvoston direktiivejä, jotka on täytäntöönpantu Suomessa valtioneuvoston päätöksin.<sup>510</sup> Vesiensuojeluun vaikuttaa lisäksi vesipolitiikan puitedirektiivi (2000/60/EY).

Vesiensuojelun tavoitteiden toteuttamista edistämään tehtiin erillinen toimenpideohjelma (30.3.2000).<sup>511</sup> Tavoitteet oli käytännössä asetettu arvioimalla millaisiin tuloksiin parhaalla käyttökelpoisella tekniikalla päästään.<sup>512</sup> Tässä yhteydessä voidaan kysyä onko tuottajajärjestöiltä saatu tietoa oikeaa vai teollisuuden intressit käytössä oleviin tietoihin. Intressiryhmien teoriassa yleensä oletetaan informaation olevan

---

<sup>507</sup>Kuusiniemi (2001), s. 100- Suomessa käytetyistä ympäristöpolitiikan ohjauskeinoista.

<sup>508</sup>Valtioneuvoston periaatepäätös 19.3.1998 vesien suojelun tavoitteista vuoteen 2005.

<sup>509</sup>Päästöjen prosenttiosuuksina edeltävien vuosien vertailutasosta arvioidut vähentämistavoitteet oli asetettu toimiala- ja kuormittajakohtaisesti maaseutuelinkeinoille, teollisuudelle sekä yhdyskunnille, asutukselle ja liikenteelle. Ympäristöministeriö (1998), s. 10-12.

<sup>510</sup>Ympäristöministeriö (1998), s. 20-21.

<sup>511</sup>Vesien suojelun toimenpideohjelma vuoteen 2005. Ympäristöministeriö (2000).

<sup>512</sup>Ks. mm. Ympäristöministeriö (1998), s. 28. Teollisuuden tavoitearvioiden sanotaan perustuvan eri alojen mahdollisuuksiin prosessi- ja puhdistusteknisin toimin vähentää ympäristöhaittoja.

siten epäsymmetristä, että viranomaisella ei ole käytössään parasta tietoa.<sup>513</sup> Suomessa ainakin laitospöhtaisten ympäristölupien tasolla neuvottelunomaisen menettelyn on katsottu johtavan varsin hyvään lopputulokseen.<sup>514</sup>

Toimenpideohjelmassa kuvataan kunkin sektorin toimia (maaseutuelinkeinot, teollisuus, yhdyskunnat, asutus ja liikenne), joilla tavoitteisiin päästään. Näiden yhteydessä esitetään yhtenä julkista tukea koskevana ehdotuksena tutkimus- ja kehittämistoimien suuntaamista tavoiteohjelman mukaisiin hankkeisiin.<sup>515</sup> Tässä esitetään toiveita TEKES:n rahoituksen suuntaamiseksi vesiensuojeluhankkeisiin. Varsinaisia valtiontalousarvioon vaikuttavia ehdotuksia ei esitetä. Vuoden 2003 valtion talousarvioehdotuksessa kuitenkin ympäristöministeriön hallinnonalan määrärahojen selvitysosana mukaan ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi varattujen varojen käyttöä ohjaa vuoteen 2005 ulottuva tavoiteohjelma. Määrärahan 35.10.63 (1,673 miljoonaa euroa, ympäristönsuojelun edistäminen) selvitysosassa edellytetään yhdyskuntien vesiensuojelua edistävillä investoinneilla toteutettavan vesiensuojelun vuoteen 2005 määrättyjä tavoitteita. Määrärahaa voitiin käyttää vain yhdyskuntien vesihuoltotoimenpiteiden avustamisesta annetun lain (56/1980) mukaisten avustusten maksamiseen.

Pääasiallinen keino tavoitteiden saavuttamisessa näytti olevan alueellisten ympäristökeskusten toiminta ja vastuu paikallisten tavoitteiden asettamisessa ja kuormittajakohtaisten keinojen määrittämisessä ja toteuttamisen varmistamisessa. Teollisuuden kuormituksen vähentämiseksi alueellisten ympäristökeskusten tuli yhdessä teollisuuden kanssa selvittää kuormitus ja vähentämisen toimenpiteet.<sup>516</sup> Voimassa olevan ympäristölainsäädännön soveltamisen tuli tukea tavoitteiden saavuttamista.<sup>517</sup> Samoin Euroopan yhteisön vesipolitiikan puitteista annetun direktiivin toimeenpanon sanottiin tukevan tavoitteiden saavuttamista. Vesien suojelun tavoitteisiin pyrittiin pääosin oikeudellisen sääntelyn avulla, jonka säännösten luomisessa ja toteuttamisessa valtion viranomaisilla oli keskeinen asema toimeenpanijana ja keinojen määrittelijänä. Ympäristölupien avulla toteutettuna sääntely näyttää olevan hallinnollista sääntelyä, joka on toteutettu asettamalla tuotannon aiheuttamalle kuormitukselle raja-arvoja. Vaihtoehtoisia tapoja ovat teknologiset määräykset ja ympäristön laatustandardit.<sup>518</sup>

Fenn & Veljanovski (1988) ovat analysoineet viranomaisten toimintastrategioita ja lain toimeenpanossa. Teoreettisena havaintona oli, että pitkissä yhteistyösuhteissa viranomaisen ja yrityksen välillä lain ja määräysten toimeenpano toteutetaan neuvotteluin eikä pakkokeinoin ja sen myös yhteiskunnan kannalta tehokasta.<sup>519</sup> Näissä neuvotteluissa julkinen tuki voi toimia keinona lain noudattamisen varmistamiseksi, vaikka tuella sinänsä ei olisi edes mitään kannustavaa taloudellista vaikutusta. Käytännössä tukea on Suomessa käytettykin tähän tarkoitukseen nopeuttamaan vaadittuja investointeja.<sup>520</sup> Suoraa yhdenmukaisuutta teoriaan ei kuitenkaan ole sillä tukiviranomainen voi olla eri kuin lupaviranomainen.

## 2.7.2 Tukiohjauksen yleinen vaikuttavuus

---

<sup>513</sup>Faure & Skogh (2003), s. 175.

<sup>514</sup>Mickwitz (2003).

<sup>515</sup>Ympäristöministeriö (2000), s. 24, 28, 32. Toimenpideohjelmassa ei tehdä valtion talousarviossa suoraan huomioonotettavia kannanottoja julkisen tuen suuntaamiseksi tietyille toimintoille.

<sup>516</sup>Ympäristöministeriö (2000), s. 23.

<sup>517</sup>Ympäristöministeriö (2000), s. 8.

<sup>518</sup>Ogus (1994b), s. 124.

<sup>519</sup>Fenn & Veljanovski (1988), s. 1055, 1064 ja 1068.

<sup>520</sup>KM 1989:18, s. 72 ja 76.

Julkisen tuen vaikuttavuuden arvioinnin vaikeuksia kuvaavat mm. Asplund & Kiander (2003) ja Asplund (2000) kartoitukset tutkimus- ja kehittelytoiminnan tuen vaikutusten analysoinnista.<sup>521</sup> Tukijärjestelmä voi lisätä tutkimukseen käytettyjä ponnistuksia vähentämällä kehittelyn sisältämiä taloudellisia riskejä ja parantamalla kehittelyn taloudellista tuottoa. T&K-tuki voi myös lisätä pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia saada riskirahoitusta. Samalla julkinen rahoitus voi kuitenkin syrjäyttää yksityistä rahoitusta kokonaan tai osittain, jos tuki kohdistuu joka tapauksessa toteutettaville hankkeille tai jos julkinen valta keskittää jonkin alan tutkimuksen kokonaan itselleen.<sup>522</sup> Silloin julkinen tuki ei lisää tutkimusta ja kehittelyä lainkaan tai vain vähän. Pahimmassa tapauksessa julkiset varat vain kasvattaisivat yritysten taloudellista tulosta. Sitä voitaisiin pitää perusteltuna, jos tuen tavoite olisi vaikuttaa tulonjakoon yritysten hyväksi mutta sellaisia tavoitteita ei yleensä ole esitetty lainsäädäntömuutosten tai tukien yhteydessä.

Julkisella investointituella ei katsota yleensä olevan suurta vaikutusta yritysten päätöksiin.<sup>523</sup> Investointipäätökset perustuvat liiketaloudelliseen tarkoituksenmukaisuuteen. Suomessa käytetyt suhteellisen pienet tuet alentavat investoinnin kustannuksia ja parantavat yrityksen rahoitusasemaa. Investointituilla on haastattelututkimusten mukaan kuitenkin informatiivinen funktio, sillä julkinen tuki voi parantaa yrityksen mahdollisuuksia saada rahoitusta markkinoilta. Markkinarahoittajat katsovat julkisen vallan hyväkymien investointihankkeiden sisältävän vähemmän riskejä tai olevan varmasti toteuttamiskelpoisia.<sup>524</sup>

Ympäristönsuojelun investointituet ovat saaneet kriittisen kohtelun taloustieteilijöiden joukossa, sillä ympäristöhaittoja aiheuttavan tuotannon taloudellinen tuki voi lisätä päästöjä, jos alalle tulee uusia yrityksiä tai tuotanto kasvaa tai pysyy ennallaan yritysten rahoitusaseman paranemisen myötä.<sup>525</sup>

#### *Julkinen tuki ja tukivarojen havittelu*

Julkisen tuen samoin kuin muunkin sääntelyn kohdalla nousee esiin kysymys mahdollisuudesta vaikuttaa saatavan edun määrään politiikan tavoitteiden vastaisin keinoin. Kyseessä on silloin *rent seeking* -nimellä kutsuttu ilmiö, jossa sääntelyn vaikutuksen kohteeksi joutuvat osapuolet sijoittavat varoja etujen havitteluun tai olemassa olevan tilanteen puolustamiseen.<sup>526</sup> Migué ja Marceau ovat tarkastelleet ilmiön vaikutuksia ympäristöpolitiikassa ja erityisesti ympäristöverojen ja ympäristötukien toimivuuden näkökulmasta. He pitävät tukien saamiseksi uhrattuja resursseja haitallisena. Nämä toimet saattavat ilmetä tehottoman tekniikan valintana ja paranteluna.<sup>527</sup> Vaikka edellä mainittu tarkastelu koski päästövähennyspalkkioiden kannustinongelmia, vastaava käyttäytymismalli on mahdollinen myös muiden ympäristötukien kohdalla. Tämä huoli on

---

<sup>521</sup>Ks. lähemmin mm. Asplund & Kiander (2003): Yritystukimuotojen arviointi ja vertailu - kirjallisuuskatsaus ja Asplund (2000) toim.: Public R&D Funding. Technological Competitiveness, Productivity, and Job Creation, erityisesti yhteenveto s. 159-171.

<sup>522</sup>Asplund & Kiander (2003), s. 31. Kysymystä onko julkisella T&K-tuella myönteinen vai kielteinen vaikutus riippuu siis olosuhteista ja todellista vaikutusta on aina arvioitava tarkastelemalla sitä empiirisesti.

<sup>523</sup>Näin esimerkiksi Myhrman & Haarajärvi & Kröger (1995), s. 7.

<sup>524</sup>Myhrman & Haarajärvi & Kröger (1995), s. 7-8.

<sup>525</sup>Mainittakoon Peterson & Galber (1975), Sherman & Willett (1969) ja saastuttavan tuotannon päästövähennystuesta Baumol & Oates (1988), luku 14.

<sup>526</sup>Sääntelyn tuomista eduista McChesney (1991), s. 74-75 ja etujen havittelun mekanismeista McChesney (1991), s. 79-.

<sup>527</sup>Migué & Marceau (1993), s. 360.

esitetty usein eri asteisissa tukiselvityksissä pohdittaessa tuen vääristäviä markkinavaikutuksia tuen tehdessä kannattavaksi sellaisia toimia, joille ei löydy muuten markkinoilta mahdollisuuksia. Toisaalta tuen tarkoituksena voi juuri olla markkinoilla kannattamattoman toiminnan tukeminen. Tämä tarkoitus on monilla energiatuilla.

Ympäristötukien vaikuttavuutta voidaan arvioida mm. tarkastelemalla tuen vaikutuksia ympäristöntilaan. Silloin harvoin, kun tällaisia tutkimuksia on tehty tukien vaikuttavuutta on pidetty vähäisenä.<sup>528</sup> Vaikuttavuutta tulkitaan yleensä arvioimalla kuinka paljon tuella on parannettu ympäristöntilaa siitä mikä se olisi ilman tukea. Tässä arviointitavassa ei ole yleensä mahdollista ottaa täysin huomioon ympäristötuen koko toimintaympäristöä eli sitä ympäristöpoliittisen ohjauksen kokonaisuutta, jonka osana ympäristötuki toimii. Tuen institutionaaliset vaikutukset tulisi myös ottaa huomioon. Nämä vaikutukset liittyvät yleensä sääntelevän viranomaisen (käytännössä yl. lupaviranomainen) ja yrityksen väliseen suhteeseen ja poliittisen tavoitteen asettamisvaiheeseen.

#### *Yritystason vaikutuksia*

Harkinnanvaraisten tukien vaikuttavuutta arvioitaessa tukitasojen alhaisuutta on pidetty yhtenä syynä vähäisiin kannustaviin vaikutuksiin. Erityisesti muiden kuin tuotannollisten investointien osalta vähäiset tukiprosentit eivät saa aikaan vapaaehtoisia toimia.<sup>529</sup> Myönnettävissä oleva tuen osuus määräytyy viimekädessä eurooppaoikeuden säännöksistä ja komission ohjeiden asettamista enimmäistukiosuuksista.

Avustukset kirjataan yrityksen tilinpäätöksissä joko liiketoiminnan muihin tuottoihin tai satunnaisiin tuottoihin. Tuloutus voi tapahtua poistojen yhteydessä tai avustus voidaan katsoa tuloksi. Näillä eri tuloutustavoilla ei ole vaikutusta avustuksen ja yrityksen voittojen yhteyteen.<sup>530</sup> Yrityksen verotuksessa avustuksia ei lasketa mukaan käyttöomaisuuden vähennyskelpoiseen hankintamenuun, vaan avustus ”julkiselta yhdyskunnalta” tai muulta elinkeinonharjoittajalta vähennetään poistokelpoisesta hankintamenusta (EVL.8 § 1 momentin 2. kohta).

Yritystason vaikutuksia arvioitaessa on kuitenkin muistettava, että valtiontuki voi olla yritykselle hyvä keino hankkia tuloja ainakin verrattaessa sitä toiminnan laajentamiseen eli liikevaihdon kasvattamiseen.<sup>531</sup> Liikevaihdon kasvattaminen lisää yrityksen tuloja yleensä varsin vähäisellä prosentilla, joten ainakin pienelle yritykselle tukea vastaavan taloudellisen edun hankkiminen voi olla vaikeaa liikevaihtoa lisäämällä.

### **2.7.3 Viranomaisen mahdollisuudet tehokkaisiin päätöksiin**

#### *Kustannusten ja ympäristövaikutusten liioittelu, toteutettavuuden aliarviointi*

Tehokkuusvaatimukseen pohjautuva ajattelutapa arvostelee ympäristönsuojelun hallinnollista ohjausta tehostomuudesta, joka perustuu epäsymmetriseen informaatioon ohjaajan ja ohjauksen kohteen välillä.<sup>532</sup> Päästökseen optimaaliseen sääntelytulokseen viranomaisten tulisi tietää tuottajakohtaiset päästövähennysten rajakustannukset määrätäkseen esimerkiksi ympäristöluvassa päästövähennykset tehtäväksi tehokkaalla

---

<sup>528</sup>Empiirisiä tutkimuksia ympäristötukien vaikutuksista ei ole juuri tehty. Näin mm. Määttä (1999c), s. 226. Ks. kuitenkin VTV 66/2003, s. 19. Julkisen tuen vaikuttavuudesta kertovan tutkitun tiedon puute on nähty ongelmaksi Asplund & Kiander (2003), s. 80-81. T&K-tuen vaikuttavuuden sanotaan nousevan, kunnes se kääntyy laskuun sen osuuden kasvaessa yli tietyn rajan (12,7 prosenttia T&K-kuluista). Vaikuttavuutta lisää pitkäjänteisyys.

<sup>529</sup>Määttä (1999c), s. 226 ja Km. 1989:18, s. 73.

<sup>530</sup>Leppiniemi (2003), s. 85-86.

<sup>531</sup>Venetoklis (2001), s. 37 av. 58.

<sup>532</sup>Ks. mm. Määttä (1999a), s. 24.

tavalla siellä missä se on edullisinta. Oikea tieto laitospöhtaisista rajakustannuksista on sääntelyn kohteella, jonka etujen mukaista ei ole paljastaa sitä sellaisenaan viranomaisille.

Suomalaisessa sääntelyssä käytetty neuvottelunomainen ja julkinen lupamenettely voi olla merkittävällä tavalla lisännyt sääntelijän käytössä olevaa informaatiota parantaen hallinnollisen ohjauksen tehokuutta.<sup>533</sup> Sama vaikutus voi olla hallinnollisen sääntelyn ja ympäristötukien yhteiskäytöllä. Tukien myöntäminen voi antaa viranomaisille ohjauksen kannalta sellaista tärkeää tietoa, jota se ei saisi muuten.<sup>534</sup> Käytännössä tämä toteutuu siinä määrin, kun tuen myöntämistä harkittaessa sellaista tietoa edellytetään. Näyttää ilmeiseltä, että tukihakemuksissa voitaisiin vaatia hallinnollisen ohjauksen kannalta tärkeää tietoa hankkeeseen liittyvistä seikoista. Valtionavustuslain 10 §:n mukaan tuen hakijan tulee antaa hakemuksessa asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot tuen käyttötarkoituksesta ja muista hakemuksen ratkaisemiseksi tarvittavista seikoista. Tukiohjelmakohtaiset tarkemmat säännökset tukihakemuksen käsittelyn edellyttämistä tiedoista annetaan valtioneuvoston asetuksin.<sup>535</sup> Säännös ei salli minkä tahansa tiedon edellyttämistä, mutta tukiohjelman tavoitteiden ollessa tarpeeksi täsmälliset hakijalta voitaisiin vaatia tietoa jopa päästövähennysten rajakustannuksista.

Ympäristönsuojelun ohjauskeinona valtiontukea koskee sama epäsymmetrisen informaation ongelma kuin hallinnollista ohjausta. Näin erityisesti harkinnanvaraisten tukein kohdalla. Verotukien kohdalla samaa ongelmaa ei ole. Harkinnanvaraisia tukia myöntävän viranomaisen olisi parasta ja kustannustehokasta myöntää tuki kohteisiin, joissa päästövähennykset olisi edullisinta toteuttaa ja jotka eivät toteutuisi ilman tukea. Tämä näyttää olevan julkista tukea sääntelevän kotimaisen lainsäädännön tavoitteena. Tuen myöntäminen tulisi kytkeä tuen “rajahyötyihin” eli tuki tulisi antaa kohteeseen, jonka rajahyöty on suurin (rajahyöty = kuinka monta päästöyksikköä yhdellä lisätyllä tukimarkalla voidaan vähentää). Tuenhakijan edun mukaista on esittää paitsi toiveikkaita arvioita päästövähennysten määrästä myös pessimistisiä arvioita hankkeen toteutumismahdollisuuksista ilman tukea.

Hakijan yhtenä tavoitteena lienee saada edukseen mahdollisimman suuri rahamääräinen tuki.<sup>536</sup> Tuen markkamäärään vaikuttaa hankkeen koko, sillä tukikatto on yleensä ilmaistu maksimaalisena tuki-intensiteettinä eli prosenttina hyväksyttävistä kokonaiskustannuksista. Hankkeen kokonaiskustannusten paisuttaminen lisää siis tuen markkamäärää, mutta myös hankkeen kustannuksia, joten hankkeen koon liioittelu ei ole sinänsä välttämättä kannattavaa. Toisaalta jos tuen edellytyksenä on hankkeen tuenvaraisuus, kustannusten liioittelu ja oman vakavaraisuuden ja kilpailuasemien vähättely voivat olla tuensaajan kannalta rationaalista. Käytännössä yrityksen vakavaraisuudella ei näyttäisi tämän tutkimuksen aineiston perusteella olevan vaikutusta tuen saamiseen ellei sitten heikosti kannattavien yritysten ole käytännössä vaikeampaa saada julkista tukea. Tuen käytön valvonnassa toteutuneiden kustannusten seuranta ja varovainen maksatus todellisten kustannusten mukaan näyttää siis tässä suhteessa tärkeältä.

---

<sup>533</sup>Hallinnollisen sääntelyn toteuttamisesta Suomen vesiensuojelussa mm. Mickwitz (2003).

<sup>534</sup>Tämä tieto voi koskea esimerkiksi ympäristönsuojelun kustannusten suuruutta tai kehittyvän tekniikan odotettuja mahdollisuuksia. Näitä tietoja viranomainen voisi periaatteessa käyttää hallinnollisen ohjauksen kehittämisessä.

<sup>535</sup>Esim. Valtioneuvoston asetus eräistä energiataloudellisista avustuksista (56/2002) 3 § edellyttää tietoja hankkeen tavoitteesta ja kustannuksista.

<sup>536</sup>Muita tavoitteita ovat julkisen tuen informaatioarvon hyödyntäminen (*sertifikaatio*) ja erilaiset yhteistyö- ja verkottumismahdollisuudet.

## 2.7.4 Valtiontuki markkinoiden ja rahoitusjärjestelmän puutteiden korjaajana

Julkinen tuki aloittaville pienyrityksille on verrattavissa *venture capital*- rahoitukseen. Tuen saanut uusi yritys erottuu muiden joukosta läpäistyään tukimenettelyn ja saa helpommin rahoitusta myöhemmin myös yksityiseltä sektorilta.<sup>537</sup> Tuella on siis eräänlainen sertifikaatiovaikutus tai se on todistus luotettavuudesta. Suurin hyöty luotettavuuden osoituksesta on nopeasti kehittyvillä aloilla, jotka luonteensa puolesta muutenkin houkuttelevat pääomasijoittajia ja omaavat ehkä hyvät kasvun edellytykset. Julkisen tuen ohella samaan voitaisiin päästä myös julkisilla arvioinneilla (tai kilpailuilla), mutta niiden tekeminen tai julkistaminen voisi olla liikesalaisuuden ja kehittelyyn liittyvien näkökulmien vuoksi vaikeaa ellei mahdotonta. Myönnetty julkinen tuki toimii positiivisena viestinä, koska oletetaan, että tuen myöntänyt viranomainen on tehnyt yrityksen toiminnasta tukipäätöksen perusteeksi tarkan selvityksen.

Normatiivisen taloustieteen mukaan positiivisia ulkoisvaikutuksia pitää tukea, jotta tuotanto saavuttaa tehokkaan tason. Tutkimus- ja kehittelytuki ja ympäristöinvestointien tuki vaikuttavat myönteisesti toisten toimialojen tuotantoon. Tutkimusta ja kehittelyä harjoittavat yritykset investoivat tuotekehittelyyn ja tutkimukseen vähemmän kuin olisi kokonaishyvinvoinnin kannalta toivottavaa. Julkinen tuki auttaa tässä eksternaliteetin hallinnassa tai markkinavirheen korjaamisessa. Toinen julkisen tuen motiivi liittyy pääomamarkkinoiden informaatio-ongelmiin, joissa puutteellinen ja epäsymmetrinen tieto tekee pääoman hankinnan pienille korkean teknologian yrityksille kalliiksi.<sup>538</sup>

Markkinoiden virheiden korjaamisella ei voida juuri perustella ympäristöinvestointien tukea. Sen sijaan tehokuutta lisäävälle ympäristötuelle avautuu mahdollisuuksia tarkasteltaessa ympäristöpolitiikkaa puhdistustoimenpiteitä laajemmin. Esimerkiksi ympäristön kannalta edullista tuotantoa ja kulutusta voidaan tukea ja samalla lisätä markkinoiden tehokkuutta.<sup>539</sup>

---

<sup>537</sup>Lerner (1999), s. 290.

<sup>538</sup>Ks. mm. Lerner (1999), s. 291.

<sup>539</sup>Esimerkkeinä mainittakoon julkinen liikenne (erityisesti rautatiet) ja uusien tuotteiden markkinoille tulon tukeminen. Meiklejohn (1999), s. 27-28.



# III TUKIOHJELMAN PERUSTAMINEN JA TOTEUTTAMINEN

## 3.1 Elinkeinotoiminnan ympäristötuen käyttö Suomessa

Tässä luvussa luodaan katsaus Suomessa käytettyihin ympäristönsuojelun julkisiin tukiin tai valtiontukiin. Sen jälkeen tarkastellaan tukiohjelman perustamiseen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä. Tukien käytön kartoituksella on tarkoitus saada käsitys siitä millaisia tukikeinoja käytetään ja kuinka niiden käyttö on toteutettu oikeudellisesti. Lisäksi voidaan havainnoida tukien käytössä tapahtuneita muutoksia. Tässä yhteydessä ovat mielenkiintoisia yleisten ja erityisten tukien suhteellinen kehitys. Selvityksen laajuuden sanelee osittain tietojen saatavuus. Lähtökohtaisesti kartoitetaan ympäristönsuojelun tuet (määrällisesti ja tukiohjelmat lukumääräisellä tasolla) vuosilta 1990, 1995 ja 2003. Havaintoja voidaan hyödyntää arvioitaessa ympäristötukien merkitystä ja asemaa suomalaisessa ympäristöpolitiikassa. Lisäksi voidaan pohtia eurooppaoikeuden vaikutuksia tukien käyttöön. Tukikeinoista tehtyjen havaintojen avulla voidaan saada syvempi kuva myös suomalaisesta ympäristöpolitiikasta ja yleisesti siitä millainen dynamiikka vallitsee elinkeinotukien ja yhteiskuntapolitiikan toteuttamisen välillä.

Tukiohjelman perustamisen oikeudelliset rajoitteet ja ympäristötukien toteutuksen havainnointi keskeisten ympäristönsuojelun tukien kohdalla antaa kuvaa siitä kuinka politiikka asettuu oikeudelliseen muotoon ja millaisia jälkiä poliittiset valinnat jättävät lakiin ja oikeuden käyttöön.

### 3.1.1 Julkisen tuen taustaa Suomessa

Julkinen tuki ei ole yhteiskunnallisesti toki mikään kovin uusi ilmiö. Historiallisesti elinkeinoelämän julkinen tuki lienee tullut mukaan yhteiskunnalliseen elämään siinä vaiheessa, kun valtio tai keskitetty julkinen valta ryhtyi kantamaan huolta elinkeinojen ja yhteiskunnan kehityksestä. Samalla oli havaittavissa myös orastavan elinkeinoelämän piiristä vaatimuksia ja pyyntöjä julkisen tuen saamiseksi.<sup>540</sup> Ennen tätä aikaa julkiseksi tueksi voidaan kenties katsoa kuninkaalta pyydetty alueelliset erivapaudet erilaisista maksuista ja veroista esimerkiksi koettujen sotien tai katovuosien vuoksi tai erämaiden asuttamisen helpottamiseksi.<sup>541</sup>

Valtion elinkeinotoiminnalle antama tuki saavutti nykyaikaan verrattavia muotoja Ruotsi-Suomessa viimeistään varhaiskapitalistisen talouden ja tuotannon aikakautena. Suunnilleen vuosille 1720-1770 ajoittuva ”vapauden aika” nosti esiin elinkeinojen ja teollisuustuotannon julkisen tuen. Suomalaisessa tutkimuksessa tuota aikaa on tarkastellut mm. Annala (1928).<sup>542</sup> 1700-luvun merkantilistiseen ajattelutapaan kuului ajatus valtiojohtoisesta taloudesta, jossa valtio voi kasvattaa kansakunnan varallisuutta lisäämällä kotimaista tuotantoa ja vientiä erilaisin rajoituksin ja kannustimin.<sup>543</sup>

---

<sup>540</sup>Haapala (1986), s. 23. James Finlaysonin harjoittama konekehruu Tampereella edellytti jo suunnitelmien tasolla valtion lainoitusta ja muuta taloudellista tukea.

<sup>541</sup>Isovihan (1713-1721) jälkeen Ruotsin valtiopäivillä vuonna 1719 päätettiin vapauttaa hävityksen kohteeksi joutuneita Suomen kaupunkeja kontribuutioista eli veroista. Ahonen (1988), s. 43.

<sup>542</sup>Annala (1928) ja siinä erityisesti III Luku, 120-171.

<sup>543</sup>Merkantilismista mm. Myllyntaus (1980b), s. 263-265.

Talouspolitiikkaan kuuluivat manufaktuuri tuotannon luvanvaraisuus, tuontikiellot ja tullit, vientituet, teollisen tuotannon verovapaus, avustukset ja tuotantolaitoksille annettu ilmainen maa. Lisäksi valtio keräsi aktiivisesti yksittäisten virkamiesten avulla tietoa uusista tuotantotekniikoista ja tuotteista. Uusille keksinnöille annettiin palkkioita. Ulkomailta houkuteltiin osaavaa työvoimaa ja tehtailijoille korvattiin saapuvien työntekijöiden matkakuluja. Julkiset hankinnat pyrittiin tekemään kotimaasta. Vapauden aikana tullien avulla suojeltiin kotimaista julkisella tuella kasvatettavaa teollisuutta. Kasvatustullien idea on tuttu tämänkin päivän keskusteluista. Kaikki käytetyt keinot ovat tuttuja nykypäivänäkin.

Vapauden ajan teollista tuotantoa ja teollisuustyöntekijöiden määrää on pidetty merkittävän laajana ja vastaava määrällinen taso saavutettiin vasta 1800-luvun puolessa välissä aikakauden lopun päättyessä romahdukseen.<sup>544</sup> Vapauden ajan elinkeinopolitiikassa on nähty lukuisia heikkouksia, jotka ovat tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoisia. Monimutkaisten tullien ja tuontikieltojen hallinto nähtiin ongelmaksi ja ratkaisut sattumanvaraiseksi. Tehtailijat saattoivat jopa pyytää tuontikieltoja vakuuttamalla kykenevänsä tuottamaan vastaavia tuotteita kotimaassa.<sup>545</sup> Tullien korotukset ja kotimaanteollisuuden kasvattaminen näkyivät alkuun tuotannon riittämättömyytenä ja huonona laatuna. Tekninen kehitys ei ollut riittävää ja teollisesti tuotettujen tuotteiden on hinnat saattoivat olla jopa korkeammat kuin käsityön.

Avustusten laajamittainen käyttö oli ehkä perusteltua teollisuustuotannon tarvitseman pääoman puutteen vuoksi. Avustukset jaettiin pääosin "teollisuuden avustamisrahaton" kautta. Sitä hoiti maanapulautakunta, joka myönsi ns. yleistä maanapua.<sup>546</sup> Lautakunta oli valtiopäivien valvonnassa. Rahastoa kartutettiin veronkorotuksin ja ohjaamalla siihen varoja tuontitulleista. Myöhemmin rahastoa kartutettiin myös lainavaroin. Avustustoiminta ajautui kuitenkin vaikeuksiin. Toiminta oli poliittisesti syrjivää ja ehkä myös korruptoitunutta. Avustusten käyttö oli tehotonta ja sisälsi väärinkäytöksiä. Vaikeudet johtivat rahaston ja maanapulautakunnan lopettamiseen vuonna 1765.

Maanapulautakunnan toiminnan ongelmaksi osoittautui valtiopäivien suorittaman valvonnan puute. Tämä johti pian siihen, että rahasto ryhtyi myöntämään avustuksia erityisesti vallassa olleen hattupuolueen kannattajille ja muille "sopiville" hakijoille poliittisten kannattajien saamiseksi.<sup>547</sup> Vasta väärinkäytöksiä noustessa esiin julkisuudessa hattupuolueen valtiopäiväedustajat tukivat lautakunnan toimia. Lautakunta ei myöskään toteuttanut tukia säännösten edellyttämällä tavalla. Lainoja ei peritty takaisin tuotannon loppuessa tai jo maksetut avustukset tuotannon aloittamiseen eivät saaneet sitä käyntiin eikä varojakaan saatu takaisin. Tuotannon alueelliseen hajauttamiseen tarkoitettu tuki kohdistui kannattamattomille yrityksille, jotka lopettivat toiminnan pian siirryttyään Tukholman läheisyydestä kauemmaksi. Jälkikäteen on esitetty arvioita, että tukitoimet hyödyttivät enemmän omistajia kuin varsinaista tuotantoa.<sup>548</sup>

Aikakauden lopulla tukien avulla nousseesta teollisuudesta erityisesti kutoma- ja silkkiteollisuus kohtasivat suuria vaikeuksia. Vaikeuksia aiheuttivat hintatason nousu ja rahanarvon lasku - inflaatio - sekä kansainvälisen kysynnän lasku. Tuotantoa vaivasi menekin heikkous ja lopulta merkittävä ylituotanto, joka siirtyi valtion omistukseen. Vaikeudet tuhosivat pitkäksi aikaa Ruotsi-Suomen kukoistaneen teollisuuden.

---

<sup>544</sup> Annala (1928), s. 171.

<sup>545</sup> Annala (1928), s. 143.

<sup>546</sup> Rahaston toiminnasta ks. mm. Annala (1928), s. 126-131.

<sup>547</sup> Annala (1928), s. 149. Avustuksia myönnettiin 25 vuoden aikana 11 miljoonaa hopeataaleria.

<sup>548</sup> Annala (1928), s. 148-149.

Talouspoliittisessa ajattelussa siirryttiin merkantilismista enemmän liberaaliin ajatteluun, jossa valtion rooli nähtiin vähäisemmäksi ja markkinoille toivottiin enemmän kilpailua.

Myöhemmin julkista tukea käytettiin autonomisessa Suomessa 1830-luvulta alkaen, jolloin L. G. Von Haartmanin johdolla muokattiin eräänlainen kansantaloudellinen kehitysohjelma, jonka mukaan valtion tuli omilla toimillaan nostaa kansantalous kasvuun.<sup>549</sup> Valtion keräämiä tuloja oli tarkoitus käyttää tällä kertaa mm. kulkuyhteyksien ja koulutuksen parantamiseen ja myös elinkeinojen erityisesti teollisuuden tukemiseen. Valtion finanssipolitiikan keinoihin kuuluivat tuolloin mm. lainananto, avustukset ja tukipalkkiot.<sup>550</sup>

Valtion lainananto tapahtui vuodesta 1812 alkaen Suomen Pankin välityksellä, joka oli tuolloin yksi harvoista luottoja myöntävistä rahalaitoksista Suomessa.<sup>551</sup> Pääomamarkkinoita ei juuri ollut. Valtion antama lainoitus paikkasi markkinoiden puutteita, vaikka aluksi luotonanto saattoi kohdistua tuottamattomiin kohteisiin henkilösuhteiden perusteella. Muutoinkin valtion lainat olivat edullisia verrattuna ulkomaisiin luottoihin.<sup>552</sup> 1840-luvulla korottomia lainoja myönnettiin erityisesti kaivannais- ja rautateollisuudelle. Valtion lainoitusta tarjottiin innokkaasti ja Suomen pankin ja valtion antolainaus kasvoivat voimakkaasti 1800-luvun puolivälissä.<sup>553</sup>

Teollisuuspolitiikka oli 1800-luvun alussa maatalouspolitiikan varjossa, vaikka tehtailijat halusivatkin itselleen etuoikeuksia ja suoranaisia tukia, verovapauksia ja vientipalkkioita. Maatalouspolitiikkaan kuului 1800-luvun alkuvuosikymmeninä mm. koskienperkaaminen valtion varoin, aktiivinen osallistuminen soiden ojituksiin ja järvenlaskuihin.<sup>554</sup> Myöhemmin teollisuuspolitiikka sai uutta vauhtia ja esimerkiksi vuonna 1820 perustettu Finlaysonin tehdas nousi julkisella tuella Tampereen suurimmaksi teollisuuslaitokseksi.

Itsenäisyyden ajan ensimmäinen talouspoliittisin perustein annettu veronhuojennus oli 1930-luvulla eräiden obligaatioiden verovapaus (174/1931, HE 38/1931 vp).<sup>555</sup> Huojennuksen tarkoituksena oli kehittää obligaatiomarkkinoita ja vakiinnuttaa luotto-oloja. Rahoitusmarkkinoita elvyttämään säädettiin vielä sodan aikana 666/1943 talletuksien ja obligaatioiden verovapaudesta (HE 61/1943 vp). Merenkulun verotuesta säädettiin 498/1944 (HE 22/1944 vp). Venäjälle tapahtuvaa vientiä edistettiin vientirahaston antamien vientiluottojen avulla (laki 18.5.1929) ja lain soveltamisalaa laajennettiin vuonna 1931.

Toisen maailmansodan jälkeen ja erityisesti 1950-luvulta lähtien Suomessa kiinnitettiin huomiota alueellisen kehityksen tasapainottamiseen ja epätasa-arvon poistamiseen. Julkista tukea käytettiin elinkeinotoiminnan tukemiseen kehitysalueilla keinoinaan mm.

---

<sup>549</sup>Myllyntaus (1980), s. 228. Valtion harjoittamasta elinkeinojen tuesta myös Kekkonen (1987), s. 26 ja 47-54 vuoden 1856 teollisuuskomiteoiden toiminnan yhteydessä. Valtion tukitoiminta ei saanut aivan varauksetonta kannatusta vaan vastuunjakoa valtion ja yksityisten välillä pohdittiin. Taloudellinen tuki ei ollut myöskään ainoa elinkeinotoiminnan edistämisen väline. Sillä oli kuitenkin merkittävä asema rahoitusmarkkinoiden kehittymättömyyden vuoksi. Merkittävämpiä keinoja olivat mm. elinkeinovapauden edistäminen, rahoitusmarkkinoiden kehittäminen, liikenneyhteyksien parantaminen, tekninen kehitys ja kenties yleinen koulutus ja sivistyksen kehittäminen.

<sup>550</sup>Myllyntaus (1980), s. 339.

<sup>551</sup>Ibid s. 343.

<sup>552</sup>Ibid s. 344.

<sup>553</sup>Kekkonen (1987), s. 26.

<sup>554</sup>Myllyntaus, s. 352. Mm. vuonna 1817 perustettiin Ikaalisten-Ruoveden suoviljelyrahasto tukemaan soiden ojittamista. Myöhemmin vuonna 1842 käytettiin valtion varoja avustuksiin ja lainoihin, joiden tarkoituksena oli edistää suoviljelyä Vaasan, Oulun, Kuopion ja Mikkelin lääninhallitusten alueilla.

<sup>555</sup>Wikström (1999), s. 67.

pienteollisuuslainat, valtion takaukset, työllisyyslainat ja teollisuuden verohelpotukset.<sup>556</sup> Muina vaikutuskeinoina olivat aluehallinnon kehittäminen ja julkisten palvelujen ja tuotannon kehittäminen myös kehitysalueilla. Tuolloin käytössä olleita tukia pidettiin hajanaisina ja keskenään koordinoimattomina.<sup>557</sup>

Varsinainen kehitysaluelainsäädäntö luotiin 1960-luvulla. Vaikka lainsäädäntö loi keinot toteuttaa kehitysaluepolitiikkaa, sen tavoitteista ei suinkaan oltu yksimielisiä.<sup>558</sup> 1960-luvun lakien ja toimeenpanon katsottiin jonkin verran vaikuttaneen kehitysalueiden asemaan mm. virkistämällä alueiden sisäistä yritystoimintaa. Toimia pidettiin kuitenkin riittämättöminä ja niiden kohdistumista pelkästään tuotantotoimintaan arvosteltiin.<sup>559</sup> Aluepoliittisten tukikeinojen määrä ja tuen intensiteetti lisääntyi 1970-luvulla. Tuolloin perustettiin mm. kehitysaluerahasto ja otettiin käyttöön kuljetustuki sekä annettiin kunnille tukea teollisuusrakennusten rakentamiseen ja edulliseen vuokraamiseen. Talous- ja elinkeinopoliittinen verotukijärjestelmä kehittyi enemmän vasta sodan jälkeen ja kehitys jatkui noin 50 vuotta.<sup>560</sup>

### **3.1.2 Ympäristönsuojelun tuet Suomessa vuosina 1990, 1995 ja 2003**

#### **3.1.2.1 Ympäristönsuojelun tuki osana elinkeinotoiminnan julkista tukea**

Tässä katsauksessa Suomen ympäristötukien käyttöön ja kehitykseen pyritään noudattamaan Euroopan komission käyttämiä luokitteluja ja tilastointitapoja. Komission tilastoinnin osalta mainittakoon kuitenkin, että se sisältää tiedot vain jäsenvaltioiden myöntämistä ja komission tutkimista artiklan 87(1) mukaisista toimenpiteistä.<sup>561</sup> Siitä siis puuttuvat jäsenvaltioiden toteuttamat tukitoimenpiteet, jotka eivät kuulu komission valvontatoimivallan piiriin tai ovat artiklan 86(2) mukaisia.<sup>562</sup> Todellinen varojenkäyttö elinkeinotoiminnan tukemiseen voi siis olla suurempaakin kuin mitä komission keräämissä tilastoissa on esitetty. Ympäristötukien tilastoinnin osalta mainittakoon, että tuet on ryhmitelty jäsenvaltioiden ilmoittamien päätarkoitusten mukaan joko alakohtaisiksi tai horisontaalisiksi. Tukien toissijaiset tavoitteet eivät pääsääntöisesti näy komission tilastoissa.

Komission selvitysten mukaan 15 jäsenvaltiossa elinkeinoelämälle suunnattu valtiontuki oli vuonna 2002 yhteensä noin 49 miljardia euroa. Luku sisältää tuen teollisuustuotannolle, palveluelinkeinoille, hiiliteollisuudelle, maataloudelle, kalastukselle ja liikennesektorille.<sup>563</sup> Euroopan unionin yhteenlasketusta bruttokansantuotteesta (BKT) julkisen tuen osuus oli noin 0,56 % ja 0,39 % ilman rautatieliikenteen, maatalouden ja kalastuksen tukia. Uusien jäsenmaiden (EU 10) osalta komission on arvioinut, että

---

<sup>556</sup>Niemivuo (1979), s. 33-34.

<sup>557</sup>KM 1969: B 46, liite 1, s. 1-2.

<sup>558</sup>Ks. mm. Niemivuo (1979), s. 35. Niemivuo tarkastelee lakien taustalla olleita intressiristiriitoja puolueiden tavoitteiden kautta. Keskustapuolueella, sosialidemokraateilla ja kansandemokraateilla oli erilaiset tavoitteet, joita Niemivuo selittää puolueiden kannattajien sijainnilla, joko kehitysalueilla tai kasvavilla alueilla. Oikeiston näkemyksiä väritti myönteisyys elinkeinoelämän saamalle tuelle.

<sup>559</sup>Niemivuo (1979), s. 36.

<sup>560</sup>Wikström (1999), s. 68.

<sup>561</sup>Euroopan komissio (2004b) KOM(2004) 256, s. 49. ja Euroopan komissio (2005a), s. 11. (IP/04/495) Vuonna 2003 tukien määrä on hieman noussut eli oli 53 miljardia euroa ja 0,57 prosenttia BKT:sta (IP/05/457, 20.4.2005). Komission mukaan horisontaalisten tukien käyttö on lisännyt osuuttaan kokonaistuesta.

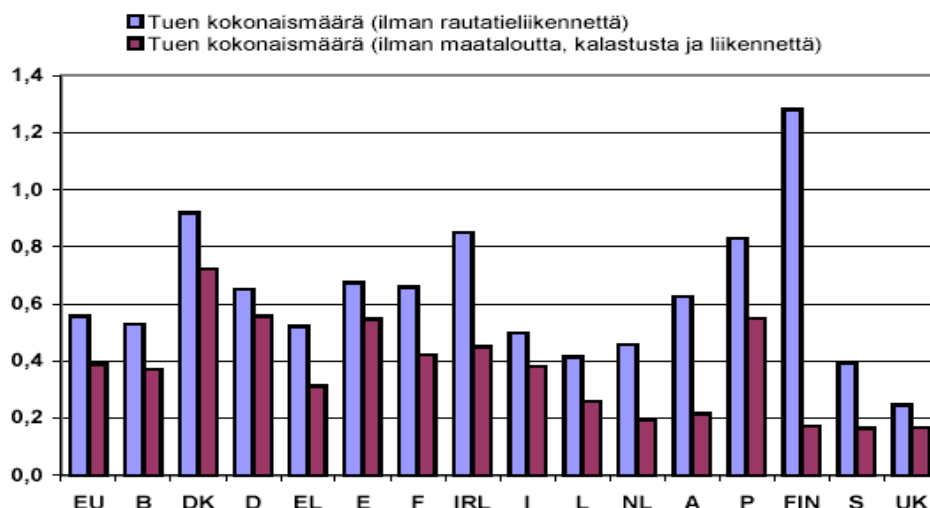
<sup>562</sup>Euroopan komissio (2000a), s. 7.

<sup>563</sup>Tiedot julkaistu KOM(2004) 256 lopullinen. Valtiontukien tulostaulu - Kevät 2004, Bryssel 20.4.2004 ja tiedote IP/04/495 20.4.2004.

suhteessa kansantuotteeseen ne tukevat elinkeinojaan vanhoja jäsenmaita enemmän.<sup>564</sup> Rahallisesti mitattuna kymmenen uuden jäsenmaan valtiontuki oli vuosina 2000-03 kuitenkin vain noin kuudesosa vanhojen jäsenmaiden tuista (EU 15).

Valtiontuen käytön laajuus vaihtelee maittain jonkin verran. Alla oleva taulukko kuvaa viidentoista jäsenmaan valtiontuen osuutta maan bruttokansantuotteesta vuonna 2002.<sup>565</sup> Tämän työn kannalta on mielenkiintoista havaita, että Suomessa valtiontuki elinkeinoelämälle lukuun ottamatta maataloutta, kalastusta ja rautatieliikennettä on muihin jäsenmaihiin verrattuna suhteellisen vähäistä. Vuonna 2002 sen osuus bruttokansantuotteesta oli 0,17 % eli yhdessä Britannian kanssa toiseksi alhaisin. Suomelle ominaista oli maatalouden intensiivinen tuki (84 % kaikesta tuesta). Samojen tilastojen mukaan vuonna 2002 tuen määrä oli laskenut unionin viidessätoista jäsenmaassa ja myös Suomessa verrattuna vuosiin 1998-2000.

Kuvio 3.1: EU-15 valtiontuki suhteessa BKT:hen vuonna 2002



Lähde: Euroopan komissio (2004b), s. 10. (Valtiontukien tulostaulu (luonnos) - Kevät 2004)

#### *Valtiontukivälineiden käyttö Euroopan unionissa*

Komissio on selvittänyt myös valtiontuen erilaisten tukivälineiden käyttöä jäsenvaltioissa. Teollisuudelle ja palveluille myönnetystä tuesta (tämän tutkimuksen kannalta keskeisimmät toimialat) peräti 58,6 % annettiin suorina avustuksina. Ne ovat säännönmukaisesti harkinnanvaraisia ja hakemusten perusteella myönnettäviä. Kun tähän lisätään vielä harkinnanvaraiset ja viranomaispäätöksin myönnettävät takaukset, edulliset lainat ja pääomasijoitukset, havaitaan hyvin suuren osan (73,4 %) tuesta toteutettavan yksittäisin viranomaispäätöksin. Verotuksen kautta vapautuksina tai veron maksua lykäten annettiin 26,6 % tuesta.

<sup>564</sup>IP/04/1365.

<sup>565</sup>Kuvio on peräisin Euroopan komissio (2004b), s. 10. (KOM(2004) 256)

Jäljempänä oleva kuvio 3.2 kuvaa tukivälineiden käyttötapaa unionin viidentoista jäsenmaan alueella.<sup>566</sup> Komissio käyttää tilastoinnissaan tässä yhteydessä kolmen vuoden keskiarvoja, koska yksittäiset suuret tuet voivat vaikuttaa tietoihin merkittävästi. Joskus komissio julkaisee myös yhtä vuotta koskevia tietoja, joissa voi siis olla hieman erilaisia lukuja. Säännöllisin väliajoin ilmestyvissä raporteissa julkaistut tiedot voivat hieman vaihdella vuosittain, sillä uusiin julkisuihin komissio päivittää muuttuneet tiedot myös aikaisempien vuosien osalta.<sup>567</sup>

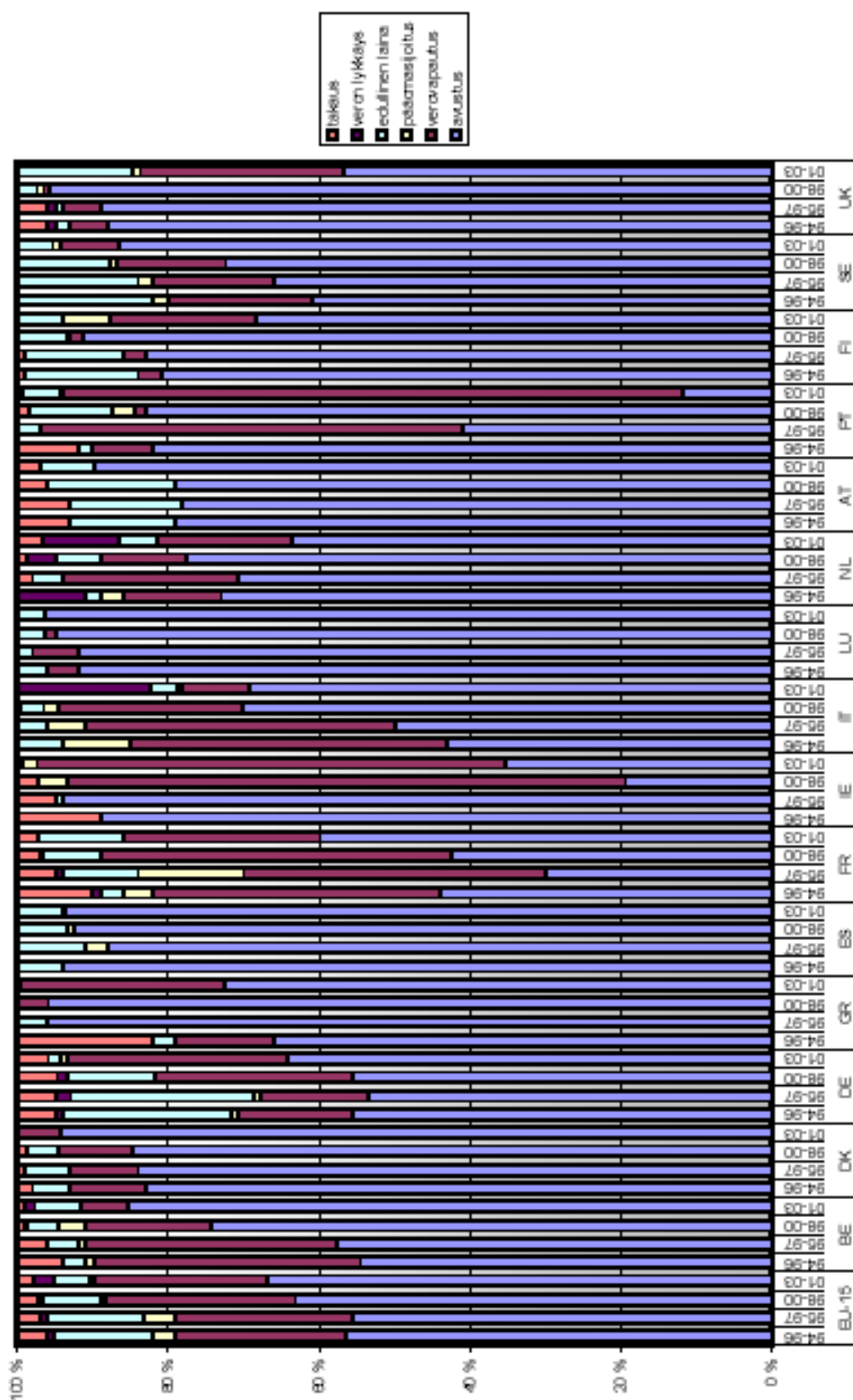
Suomen osalta tiedoista ilmenee Euroopan yleisestä linjasta hieman poikkeava kehitys teollisuuden hyväksi käytettyjen valtiontukivälineiden käytössä. Suomessa komission hyväksymien verotukien määrä on kasvanut selvästi muutaman prosentin osuudesta 19,1 prosenttiin vuonna 2003. Muutos näyttäisi johtuvan energiantuotannon verotukien määrällisestä kasvusta. Samalla luonnollisesti avustusten osuus on laskenut. Euroopassa avustusten osuus tukivälineistä on ollut kasvussa vuosina 1995-2003 edullisten lainojen osuuden vähentyessä. Euroopassa verotuet ovat suunnilleen säilyttäneet osuutensa.

---

<sup>566</sup>Kuvion 3.2 tiedot: vuodet 2001-2003 - Euroopan komissio, Scoreboard, "Key Indicators" tiedot 21.4.2005; vuodet 1998-2000 Euroopan komissio (2002a) Valtiontukien tulostaulu - Kevät 2002, KOM(2002) 242 lopullinen, s. 28.; vuodet 1995-1997 - Euroopan komissio (1999), s. 22 ja vuodet 1994-1995 - Euroopan komissio (1998), s. 18.

<sup>567</sup>Euroopan komissio (2000a), s. 7.

Kuvio 3.2: Erilaisten tukivälineiden osuus tehdasteollisuudelle ja palveluille myönnettyssä valtiontuessa vuosina 1994-2003 (EU 15) (numerotaulukko liite 1)



Lähde: Euroopan komission valtiontukea koskevat selvitykset ja tilastot.

Suomen osalta mainittakoon, että komission selvityksen mukaan vuonna 2002 annetusta tuesta 73,3 % annettiin avustuksina 19,4 % verotukina, 7,1 % edullisina lainoina ja 0,2 prosenttia takauksina.<sup>568</sup> Viidentoista jäsenvaltion joukossa suorien avustusten käyttö oli yleisintä mutta kolme jäsenmaata eli Ranska, Irlanti ja Portugali suosivat avustuksien sijaan selkeästi verotukia.<sup>569</sup>

#### *Valtiontuki horisontaalisissa tavoitteissa*

Yksi unionin valtiontukea koskevista tavoitteista on ollut sen suuntaaminen yksittäisten yritysten tai toimialojen sijasta horisontaalisten tavoitteiden saavuttamiseen ja tätä kautta markkinoiden häiriöiden poistamiseen.<sup>570</sup> Horisontaalisten tukien katsotaan häiritsevän vähemmän markkinoiden toimintaa ja kilpailua, sillä ne liittyvät läheisesti markkinoiden toimivuuden ongelmiin. Horisontaalisista tukikohteista keskeisimmät ovat tutkimus ja kehitys, ympäristönsuojelu, energian säästö, pk-yritysten tukeminen, työpaikkojen luominen, koulutuksen edistäminen ja aluekehityksen tukeminen.<sup>571</sup>

Horisontaalisten tavoitteiden toteuttamista EU-15 valtioissa kuvaa kuvio 3.3. Tässä yhteydessä voidaan todeta tilastotietojen mukaan näyttävän siltä, että Suomi suosii ympäristönsuojeluperusteisia valtiontukia Tanskan, Ruotsin ja Alankomaisen lisäksi. Suomen kohdalla ihmetystä herättää tutkimuksen ja kehityksen nolla-osuus, joka ei kotimaan näkökulmasta pidä paikkaansa. Tieto on korjattu komission myöhemmissä julkaisuissa. Suomessa julkinen rahoitus tutkimukseen ja kehitykseen on merkittävää. Esimerkkinä mainittakoon talousarvioesityksessä kauppa- ja teollisuusministeriön teknologiapolitiikka, joka sisältää vuoden 2003 talousarvioehdotuksessa elinkeinoelämälle tutkimus- ja kehitystoimintaan avustuksina ainakin 130 miljoonaa euroa (32.20.40) ja lainoina 70 miljoonaa euroa (32.20.83).

Komissio on ilmoittanut horisontaalisten tukien osuuden kasvaneen vuosina 2000-2002. Tänä aikana ympäristönsuojeluun ohjattu tuki on kasvanut viidentoista jäsenmaan joukossa 7 % vuosiin 1998-2000 verrattuna. Esimerkiksi Suomessa ympäristötuki kasvoi tuona aikana komission tietojen mukaan 10 %.<sup>572</sup> Vuonna 2005 käytössä olleiden tietojen mukaan Suomen ympäristönsuojelun valtiontuet olivat kehittyneet Unionin jäsenyyden aikana kuvion 3.4. esittämällä tavalla. Tiedot ovat peräisin komission tilastoista vuosilta 1994-2002.<sup>573</sup> Ne eivät sisällä tutkimus- ja kehittelytukien ympäristönsuojeluun ohjattua osaa, koska sitä ei voi erotella komission tilastoissa. Ympäristönsuojelun valtiontuet ovat siis Suomessa kasvaneet jäsenyyden aikana moninkertaiseksi.

Alla olevassa kuviossa 3.4 esitetään EU-15 valtioiden käyttämät tutkimuksen kannalta keskeisimmät horisontaaliset valtiontuet eli tuki tutkimukseen ja kehittelyyn, ympäristönsuojeluun ja energiansäästöön. Luvut ovat prosentuaalisia osuuksia tehdasteollisuuden saamista yhteenlasketuista horisontaalisista tuista. Tehdasteollisuudesta on tässä erotettu erityisalat, joita koskevat omat valtiontukisäännökset. Kuvio ei kata vuotta 2003. Lisäksi valtiontukien tavoitteiden osalta

---

<sup>568</sup>Komissio, KOM(2004) 256 lopullinen, s. 39.

<sup>569</sup>Ranskassa avustusten osuus oli 35,5 % ja pääomaosakkuuksia 28 % (!). Irlannissa avustuksia oli 28,7 % ja verotukia 67,3 % ja Portugalissa avustuksia 20,3 % ja verotukia 73,7 prosenttia. KOM(2004) 256, s. 40.

<sup>570</sup>Ks. neuvoston päätelmät taloudellisesta lähestymistavasta valtiontukien vähentämiseen. Neuvoston asiakirja nro. 13799/02, Eurooppa-neuvosto (2002). Ks. myös Evans (1997), s. 323.

<sup>571</sup>Evans (1997), s. 323. Evansin mukaan horisontaalisten tukien suosiminen perustuu artiklan 87(3) antamiin poikkeusmahdollisuuksiin ja erityisesti perustamissopimuksen sisältämien politiikkatavoitteiden edellyttämien tukien helpompaan sallittavuuteen silloin, kun markkinoiden ei arvioida tuottavan riittäviä tuloksia näillä aloilla.

<sup>572</sup>Euroopan komissio (2004b), s. 22. (KOM(2004) 256)

<sup>573</sup>Valtiontuen tulostaulu, päivitetty 25.04.2005.



on otettava huomioon, että tilastot eivät pysty erottelemaan tukia, joilla on useampia tavoitteita.<sup>574</sup>

Kuvio 3.3: Horisontaalisten tavoitteiden valtiontuki EU:ssa vuonna 2002

Osuus kokonaistuesta (ilman maataloutta, kalastusta ja liikennettä)																	
	EU	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	
<b>Horisontaaliset tavoitteet</b>	<b>73</b>	<b>97</b>	<b>100</b>	<b>66</b>	<b>100</b>	<b>67</b>	<b>60</b>	<b>49</b>	<b>96</b>	<b>92</b>	<b>98</b>	<b>96</b>	<b>39</b>	<b>98</b>	<b>84</b>	<b>70</b>	
Tutkimus ja kehitys	15	15	5	14	10	12	18	8	13	9	26	33	5	0	18	27	
Ympäristö	16	0	53	30	-	4	3	0	0	0	39	19	5	38	39	5	
Pk-yritykset	14	20	1	6	16	20	17	2	33	21	4	17	15	12	5	15	
Kauppa	1	0	-	0	-	0	2	-	2	1	5	-	0	7	-	0	
Työllisyystuki	2	7	34	0	-	3	0	8	1	-	0	4	6	11	-	0	
Koulutustuki	2	2	3	0	-	8	0	4	1	-	-	10	5	0	1	2	
Aluekehitys, luokittelematon (1)	23	52	3	16	74	19	18	26	46	61	24	14	3	29	21	21	
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Erityisalat</b>	<b>27</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>34</b>	<b>0</b>	<b>33</b>	<b>40</b>	<b>51</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>61</b>	<b>2</b>	<b>16</b>	<b>30</b>	
Tehdasteollisuus	3	-	0	4	0	5	2	35	3	-	2	4	4	0	-	1	
Hiiliteollisuus	16	-	-	30	-	28	16	-	-	-	-	-	-	-	-	1	
Muu kuin tehdasteollisuus	2	-	-	-	-	0	0	-	0	-	-	0	-	-	-	28	
Rahoituspalvelut	5	-	-	-	-	-	22	14	-	-	-	-	57	-	-	-	
Muut palvelut	0	3	-	0	-	0	-	3	-	8	-	-	0	2	16	-	
<b>Kokonaistuki (ilman maataloutta, kalastusta ja rautatieliikennettä), milj. euroa</b>	<b>34 005</b>	<b>933</b>	<b>1 274</b>	<b>11 431</b>	<b>410</b>	<b>3 503</b>	<b>6 197</b>	<b>525</b>	<b>4 528</b>	<b>56</b>	<b>780</b>	<b>453</b>	<b>649</b>	<b>231</b>	<b>406</b>	<b>2 629</b>	

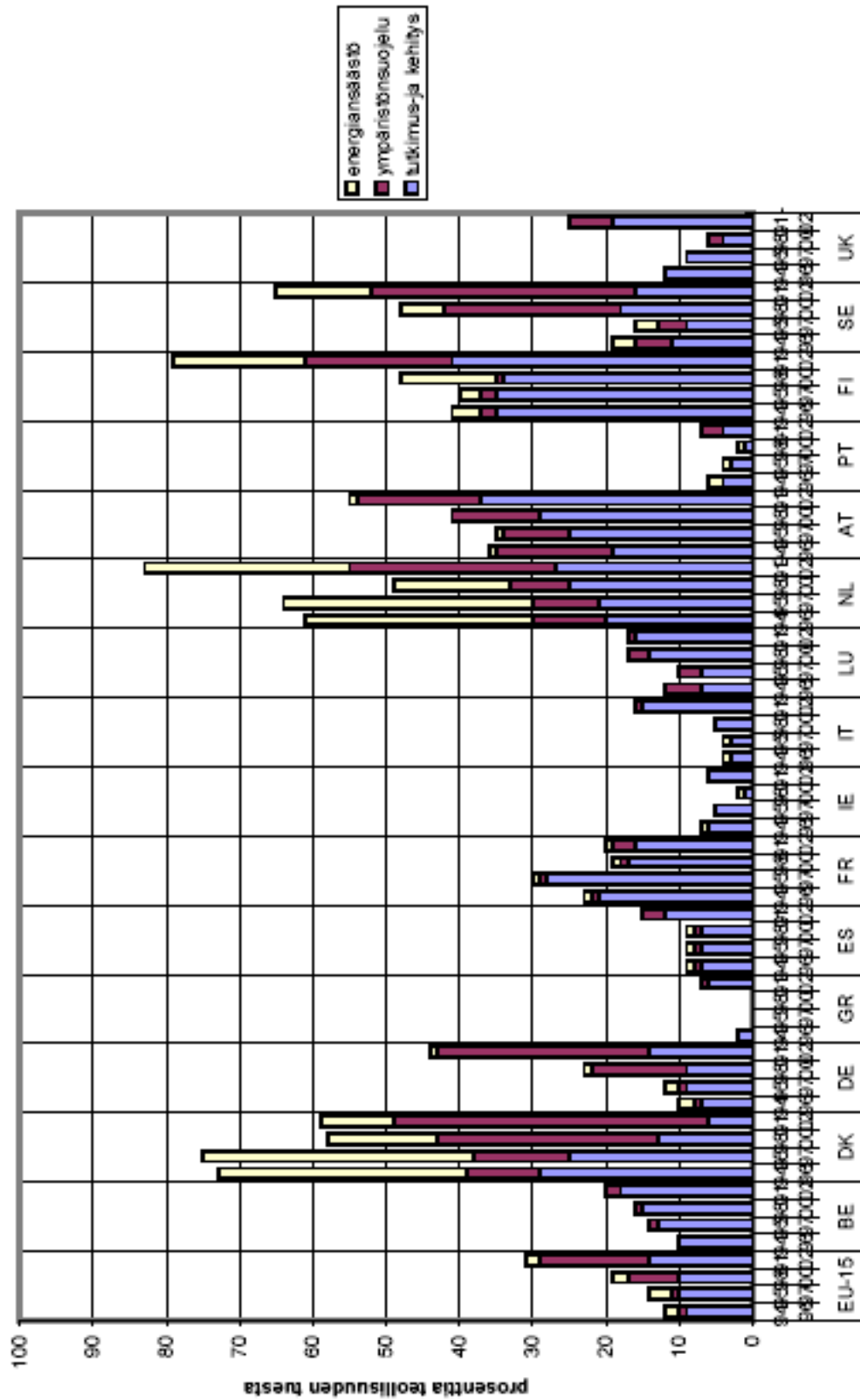
(1) Sisältää tuen yleiseen aluekehitykseen, jota ei ole luokiteltu muualle.

1

Lähde: Euroopan komissio (2004b), s. 21.

<sup>574</sup>Komissio (2004b), s. 21. Vuoden 2002 horisontaalisten tukien tilastossa ei ole enää eroteltu energiansäästön valtiontukia.

Kuvio 3.4: Teollisuuden eräiden horisontaalisten valtiontukien prosenttiosuus kokonaistuesta vuosina 1994-2002 (numerotaulukko liite 2)



### 3.1.2.2 Suomen ympäristönsuojelun tuet vuosina 1990, 1995 ja 2003

Seuraavassa selvitetään Suomessa käytetyt ympäristönsuojelun julkiset tuet ja valtiontuet valtion talousarvioesitysten ja verolainsäädännön pohjalta. Tutkimuksen kannalta talousarvio on keskeisin tietolähde, sillä sen kautta eduskunta ja poliittinen päätöksentekojärjestelmä ohjaavat verovarojen käyttöä mm. elinkeinotukiin. Toisaalta talousarviosta ei saa aivan kattavaa kuvaa tukien tai ympäristötukien käytöstä. Sikäli kun talousarvioehdotus tai lainsäädäntö eivät ohjaa tukien käyttöä loppuun saakka, jää valtioneuvostolle ja tukiviranomaisille yleensä paljon harkintavaltaa tuen käytössä ja kohdentamisessa. Niiden tulee pysyä yleensä vain määrärahan määrällisissä puitteissa ja hyvin väljästi asetetuissa tavoitteissa. Valtioneuvosto tai ministeriöt toimivat useassa tapauksessa ylimpänä tukiviranomaisena, sillä ne voivat yleensä päättää itse mm. määrältään suurimmista tuista. Valtioneuvosto tai ministeriöt voivat lisäksi ohjata tukiohjelmien toimintaa päättämällä määrärahojen kohdentamisen linjoista alueellisesti ja myös tukikohteiden tasolla.

Talousarvioehdotuksesta ei myöskään löydy kaikkia ympäristönsuojelun julkisia tukia. Siitä puuttuvat sellaiset tuet, joilta puuttuu suora kytkentä vuotuisen talousarviomenettelyyn. Näitä ovat mm. erilaiset verotuet. Verotukien osalta tietoja on kerätty talousarvion liitteenä olevasta verotukiselvityksestä ja eräiden verolakien säännöksistä ja niitä koskevasta lainvalmistelutaineistosta. Verotukien rahamääristä ei ole helposti saatavissa täsmällistä kuvaa.

Tukien luetteloinnin yhteydessä nousee esiin myös kysymys tuen määrittelystä. Tuen määrittelyn osalta tässä tutkimuksessa on tehty kaksi oikeudellisesta määritelmästä poikkeavaa ratkaisua. Ensinnäkin eräät verojärjestelmän poikkeukset katsotaan julkiseksi tueksi ja tukena pidetään myös muita kuin perustamissopimuksen artiklan 87(1) mukaisia valtiontukia. Näin esimerkiksi valmisteverotuksen tai arvonlisäverotuksen eriytetyt verokannat katsotaan julkiseksi tueksi niiltä osin kun ympäristöystävälliset tuotteet tai toimintatavat asetetaan haitallisempia edullisempaan asemaan. Tämä taloudellinen etu katsotaan tässä ympäristönsuojelun julkiseksi tueksi, vaikka käytännössä ne siirtävät verorasitusta toimialan sisällä tuottajilta toisille ilman selkeitä valtiontaloudellisia vaikutuksia.

Toimenpiteet, jotka eivät aiheuta valtiolle suoria verotulojen menetyksiä tai jotka ovat luonteeltaan niin yleisiä, että ne voitaisiin katsoa verojärjestelmän osaksi, ovat ongelmallisia valtiotukilainsäädännön sisältämien määritelmien kannalta. Esimerkiksi valmisteveron porrastus tuotteen ominaisuuksien ja korkeampien valmistuskustannusten kompensoimiseksi ei välttämättä aiheuta verotulojen menetyksiä, jos se toteutetaan korottamalla vaihtoehtoisen tuotteen veroa. Toimenpiteellä on kuitenkin selvä tarkoitus tukea ja sillä on myös omat vaikutuksensa markkinoilla, koska eriävä verokanta vaikuttaa hinnoitteluun ja asettaa tuotteet ja tuottajat erilaiseen asemaan markkinoilla. Eräissä muissa yhteyksissä eriytettyä verotusta ei ole kuitenkaan aina pidetty tukena, kun alempi verokanta johtuu selkeästi veron perusteesta. Näin mm. Davie (1994) pitää ulkoisvaikutusten sisäistämiseksi toteutetun valmisteverotuksen verokantojen eriyttämistä

osana verojärjestelmää eikä siis julkisena tukena.<sup>575</sup> Eräissä EU:n toimielinten päätöksissä on noudatettu vastaavaa näkökulmaa.<sup>576</sup>

Vaikka tässä tutkimuksessa eriytetty verokannat tulkitaan julkiseksi tueksi, tulkinnessa on kuitenkin noudatettava varovaisuutta ja sääntelyä on tarkasteltava kokonaisuutena ja osin myös ajallisessa yhteydessään. Näin esimerkiksi olemassa olevaan sääntelyyn lisätyt verosanktiot eivät tämän tutkimuksen puitteissa oikeuta poikkeuksetta kutsumaan verosanktion ulkopuolelle jääviä tuotteita tai toimintoja tuetuiksi.<sup>577</sup>

Esimerkkinä oikeudellisen määrittelyn vaikeuksista mainittakoon juomapakkausten valmisteverosta annettu laki (1037/2004) määrää juomapakkauksilta kannettavaksi veroa 51 senttiä litralta (5 §). Lain 6 §:n 1 momentin mukaan verosta on kuitenkin vapautettu mm. lain tarkoittamaan toimivaan palautusjärjestelmään (3 §:n 1 momentin 2 kohta) kuuluvat pakkaukset. Järjestelmä vastaa pääpiirteissään melko lailla tätä ennen voimassa ollut verojen erityttämisjärjestelmää (L 1474/1994). Sääntelyn oikeudellisen rakenteen kannalta kyseessä on selkeästi eräitä tuotteita suosiva poikkeus normaalista verotuksesta eli verotuki.<sup>578</sup> Säännöksellä on lisäksi tarkoitus vaikuttaa käyttäytymiseen eli kannustaa ihmisiä ostamaan juomia kierrätettävissä pakkauksissa. Järjestely asettaa kierrätettävät pakkaukset valmisteverotuksessa kertakäyttöpakkauksia parempaan asemaan. Toisaalta voidaan ajatella, että kertakäyttöpakkauksia kohdellaan ankarammin eli kyseessä olisi verosanktio tai ympäristövero.

Yleisesti ottaen on tietysti toisarvoista onko kyseessä julkinen tuki vai verosanktio. Keskeistä on poliittisessa päätöksenteossa löytynyt yhteisymmärrys pyrkimyksestä vaikuttaa edellä mainitulla keinolla kuluttajien ja tuottajien käyttäytymiseen. Näkökulmasta, järjestelyn oikeudellisesta toteutuksesta ja tarkastelun ajankohdasta riippuen toimenpide voi olla tuki tai sanktio. Huomattakoon myös, että hallituksen esityksessä mainitaan erityisesti, että uutta järjestelmää ei voida pitää valtiontukea Euroopan yhteisön lainsäädännön mukaan eikä komission hyväksyntää tarvita. Tämä

---

<sup>575</sup>Eriytettyä verotusta on pidetty julkisena tukena olleessaan poikkeus yleisestä veron rakenteesta. Näin mm. komissio tukiasiassa N 407/2003. Valmisteveroja (*excise tax*) on erilaisia ja kullakin on myös erilainen yleinen rakenne, joka on yleensä yksi yhtenäinen verokanta. Verottomuus tai alemmat verokannat ovat tueksi luettavia poikkeuksia, mutta veron tarkoitus tai peruste voi tuoda tähän muutoksia. Näin mm. Davie (1994), s. 13. Ulkoisvaikutuksiin kohdistuva valmisteverotus (*externality adjusting taxes*) sisältäisi julkista tukea vain, jos veron määräytymisperusteena olevasta seikasta kuten polttoaineiden hiili- tai rikkipitoisuudesta poikettaisiin. Ympäristöpolitiikan näkökulmasta ja toimenpiteiden yhteiskunnallisten ulottuvuuksien vuoksi tukena voidaan kuitenkin pitää myös ympäristöystävällisen tuotteen alhaisempaa verotusta, vaikka ero johtuisikin suoraan veron perusteesta.

<sup>576</sup>Näin mm. Ison-Britannian ilmastomuutosveroa (*Climate Change Levy*) koskeneessa päätöksessään (N 123/2000, IP/01/455) komission katsoi, että uusiutuvista energianlähteistä tuotetun energian verottomuus ei ollut valtiontukea artiklan 87(1) määritelmän mukaan. Päätöksessä N 407/2003 bioetanolin korkeiden valmistuskustannusten kompensointi alhaisemmalla valmisteverolla sen sijaan oli valtiontukea artiklan 87(1) mukaan.

<sup>577</sup>Markkinoiden tasapainon ja ohjauksen tavoitteiden näkökulmasta on toki yhdenmukaista katsotaanko eriytetty verotus yhden tueksi vai toisen sanktioksi. Taloudelliset vaikutukset kysynnän ja tarjonnan tasapainoon ovat pitkälti yhdenmukaiset. Sen sijaan eroja voi ilmetä tarkasteltaessa asiaa poliittisesta tai oikeudellisesta näkökulmasta. Poliittisen päätöksenteon kannalta kysymyksellä voi olla merkitystä, koska verosanktiot tuovat lisää verotuloja. Verotukiin taas liittyy verotulojen vähentymisen odotus ja verosta vapautuminen on yksityisen intressin mukaista. Poliittisessa järjestelmässä verojen korotukset herättävät helposti vastustusta verovelvollisten joukossa, sillä muutoksesta hyötyvät voivat joutua kohtaamaan verotuksen kohoamisen aiheuttamia haittoja. Näin mm. Becker (1983). Oikeudellisesti verosanktioita koskevat ensisijaisesti Euroopan unionin syrjivää verotusta koskevat säännökset ja verotukia taas valtiontukia koskevat säännökset. Tässä yhteydessä ei analysoida kysymystä siitä millaisiin ratkaisuihin sovellettavien säännösten erot voisivat johtaa.

<sup>578</sup>HE 149/2004 vp. Hallituksen esityksen mukaan juomapakkausten vero on pääsääntö, josta kierrätettävien pakkausten vapautus on poikkeus. Ks. mm. "Esityksen pääasiallinen sisältö".

johtuu esityksen mukaan siitä, että veron erityttäminen perustuu elinkaarianalyysien tuottamaan arvioon erilaisten tuotteiden ympäristövaikutuksista ja se sisäistää virvoitusjuomamarkkinoille ominaisia negatiivisia ulkoisvaikutuksia.<sup>579</sup> Eriytetty verokanta johtuisi siis suoraan veron yleisestä rakenteesta. Tämän tutkimuksen näkökulmasta järjestely on julkinen tuki, sillä tukilainsäädännön tarkastelussa ei voida unohtaa julkisen tuen poliittisia ja yhteiskunnallisia piirteitä.

Julkisten tukien rahallisen arvon yhtenäinen esittäminen on tukivälineiden erojen vuoksi vaikeaa. Talousarviossa menoina näkyvät tuet voidaan esittää määrältään periaatteessa suhteellisen vertailukelpoisessa valossa. Joissain tapauksissa on kuitenkin vaikeaa selvittää tuen lopullinen kohdentuminen eri tavoitteiden välillä pelkästään valtion talousarvion avulla. Esimerkiksi teknologian kehittämiskeskuksen myöntämän rahoituksen kohdalla on vaikea selvittää kuinka suuri osuus varoista on käytetty ympäristönsuojeluun kohdistuvaan tutkimukseen ja kehittelyyn. Vuoden 2002 aikana on arvioitu, että TEKESin rahoitus merkittävän ympäristöelementin sisältäviin hankkeisiin oli noin 11 prosenttia kokonaisrahoituksesta eli noin 43 miljoonaa euroa. Suoraan ympäristöalan teknologiaohjelmia rahoitettiin vuonna 2002 7,6 miljoonalla eurolla.<sup>580</sup>

Käytetyn tuen rahallisen arvon määrittelyn vaikeus on tietenkin ongelma tutkijoille. Toisaalta se voi olla myös ongelma poliittisille päätöksentekijöille, sillä kuvan muodostaminen ympäristönsuojelun tukemiseen käytetyistä julkisista varoista ei ole kovin täsmällistä. Oikeudellinen ongelma on kyseessä silloin, jos eduskunnan budjettivalta ei toteudu laajimmassa mahdollisessa muodossaan.

Verotukien kohdalla ei useinkaan ole käytettävissä täsmällisiä tietoja tukeen käytettyjen varojen suuruudesta tai toisin ilmaistuna poikkeuksen aiheuttamista resurssien tai varallisuuden siirtymistä. Arviointiongelmia tuovat mukanaan mm. verotuksen aiheuttamat käyttäytymisen muutokset ja verotukseen liittyvä hyvinvointitappio.<sup>581</sup> Verojen vaikuttaessa tuloihin, markkinahintoihin tai tuotantokustannuksiin ihmiset sopeuttavat toimintansa näiden mukaan. Täsmällisiä ympäristönsuojelun verotukien määriä kuvaavia laskelmia ei ollut saatavissa kattavasti tätä kirjoitettaessa. Yksi karkea ja myös eniten käytetty keino arvioida verotuen rahallista määrää on tarkastella suoraan menetettyä verotuloa. Tässä tutkimuksessa ei ole tehty omia laskelmia tukien rahallisesta suuruudesta, vaan on nojaututtu käytettävissä oleviin joskin usein puutteellisiin arvioihin verotukien suuruudesta. Yleisesti ottaen on kyllä selvitetty, että kaikkien verotukien määrä on laskenut Suomessa vuosina 1985-2002 suhteutettuna bruttokansantuotteeseen.<sup>582</sup>

Jäljempänä ympäristötukitaulukossa esitetyt luvut perustuvat pääasiassa talousarvion liitteenä vuosina 1989-1999 julkaistuun verotukiraporttiin. Vuoden 2002 osalta vastaavat tiedot on julkaistu Hallituksen kertomuksessa valtiovarain hoidosta ja tilasta.<sup>583</sup> Kyseisessä julkaisussa on esitetty vain taloudellisesti merkittävät verotuet.<sup>584</sup> Ehkä tämän vuoksi mm. EVL 36 §:n (360/1968) säännös ympäristönsuojeluinvestointien nopeutetusta poisto-oikeudesta ei sisälly edellä mainittuun selvitykseen.

---

<sup>579</sup>HE 149/2004 vp, s. 19. "Veroon ei ole sisällytetty ylimääräistä taloudellista ohjausta."

<sup>580</sup>Kauppa- ja teollisuusministeriö (2003), s. 4-5.

<sup>581</sup>Katso esim. Davie (1994), s. 21 ja Verotuet Suomessa, s. 24-31 ja Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta 2003, s. 261. Verotuen suuruuden arvioinnin vaihtoehdot ovat menetetyn verotulon menetelmä, potentiaalisen verotulon lisäyksen menetelmä ja menoekvivalenttimenetelmä. Menetetyn verotulon menetelmä jättää verotuksen käyttäytymisvaikutukset huomiotta. Yksinkertaisuudessaan se on kuitenkin menetelmistä käytetyin.

<sup>582</sup>Kari et. al. (2004), s. 3.

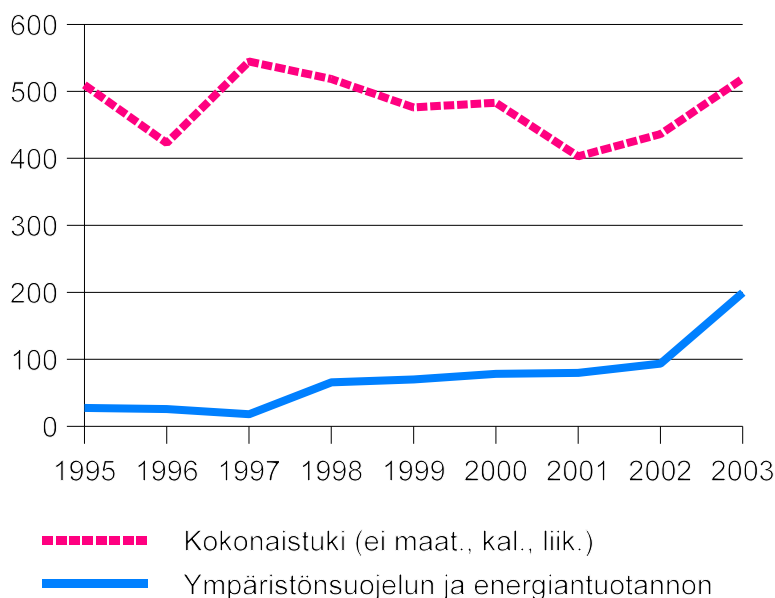
<sup>583</sup>Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 2003, s. 261-268.

<sup>584</sup>Ibid. s. 263.

Erilaisten rahastojen jakamista ympäristötuista on haettu tietoa niiden omista julkaisuista. Talousarviosta on vaikea saada tietoa erilaisten rahastojen kuten esimerkiksi Tekesin kautta ympäristönsuojeluun kanavoidusta tuesta. Näistä tuista on kerätty tietoja Tekesin vuosittaisista julkaisuista. Öljynsuojarahaston kautta annetut avustukset on otettu mukaan luetteloon, vaikka suurin osa avustuksista ohjautuu julkisyhteisöille. Komissio on pitänyt toimenpidettä valtiontukena, joka kuitenkin soveltuu sisämarkkinoille.<sup>585</sup>

Valtion talousarvioehdotuksesta saatavaa kuvaa täsmentävät Euroopan komission keräämät tilastot. Komissio julkaisee tilastotietoja mm. avoimesti internetissä.<sup>586</sup> Näiden tietojen mukaan Suomessa sektorikohtaiset tuet ympäristönsuojeluun ja energiasektorille ovat nousseet rahassa mitattuna vuodesta 1995 vuoteen 2003. Elinkeinotukien (poislukien maatalous, kalastus ja liikenne) kokonaismäärä näyttää sen sijaan pysyneen jotakuinkin ennallaan.

Kuvio 3.5: Ympäristönsuojelun ja energiantuotannon tuet Suomessa vuosina 1995-2003 (milj. Euroa) (numerotaulukko liite 3)



Lähde: Euroopan komissio: State Aid Scoreboard, tiedot 25.04.2005<sup>587</sup>

Tietoja kerättyä oli tukikäsitteen lisäksi ratkaistava kysymys, mitkä ovat ympäristöpoliittisia toimenpiteitä. Erityisesti energiapolitiikkaan ja myös liikennepoliitiikkaan kuuluu toimenpiteitä, joilla on sekä ympäristöpoliittisia että muita tavoitteita. Esimerkiksi liikennesektorilla joukkoliikenteen tukia on pidetty Suomessa enemmän sosiaalipoliittisina.<sup>588</sup> Tässä tutkimuksessa toimenpiteet on katsottu ympäristöpoliittisiksi, kun niillä on pyritty kannustamaan esimerkiksi vaihtoehtoisten tai uusiutuvien energialähteiden kehittelyä ja käyttöä sekä energiansäästöä. Samoin joukkoliikenteen tuki on otettu mukaan ympäristötukena, sillä se voi vähentää osaltaan ruuhkien aiheuttamia paikallisia ympäristöongelmia ja ehkä myös hiilidioksidipäästöjä.

<sup>585</sup>N 304/97, EYVL C 228, 21.7.1998, s. 6. Komissio ilmoittaa ettei vastusta toimenpidettä.

<sup>586</sup> State aid Scoreboard

[http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/scoreboard/statistics/sl\\_finland.html](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/statistics/sl_finland.html)

<sup>587</sup>Ibid. Part II - Country-specific tables, FIN, vierailtu 15.9.2006.

<sup>588</sup>Hiltunen (2004), s. 17.

Ympäristötukina on vaikeampi pitää sellaisia ympäristöpolitiikan mukanaan tuomia ilmiöitä, jolloin esimerkiksi ympäristöveroja lievennetään kilpailukyvyyn säilyttämiseksi. Niitä voidaan pitää laajassa mielessä julkisina tukina mutta ei ympäristötukina, vaikka ne liittyvät ympäristöpolitiikkaan.

Nämä valinnat kuvaavat ympäristötukien määrittelyn tietynlaista vaikeutta. Uusiutuvan energian käytön ja joukkoliikenteen tukemisella voi olla ympäristön kannalta haitallisiakin vaikutuksia. Näin voi käydä silloin, kun tuen vaikutuksesta ympäristön kannalta haitallinen toiminta voi jatkua tukien ansiosta laajempina. Esimerkiksi tukien vuoksi arkipäiväisten toimien riippuvuus energiankäytöstä ja liikenteen toimivuudesta pysyy korkeampana kuin ilman tukia.

Tutkimuksessa mukaan on otettu myös sellaisia tukia, joiden vaikutukset ovat teoreettisesti arvioituna ympäristön kannalta lähinnä negatiivisia. Näitä ovat mm. ympäristönsuojeluinvestointien tuet. Ne alentavat tuotannon (ympäristönsuojelu)kustannuksia. Tämä voi osaltaan estää haitallisten ympäristövaikutusten sisäistämistä, jonka seurauksena haittoja aiheuttavan tuotannon laajuus ja tuotteiden kulutus säilyy suurempana kuin ympäristön kannalta olisi ehkä toivottavaa.<sup>589</sup> Toisaalta ympäristöinvestointi voi poistaa ympäristöhaitat tai vähentää niitä niin merkittävästi, että tällä seikalla ei ole suurta merkitystä. Nämäkin tuet on kuitenkin otettava mukaan, jotta saataisiin luotettava kuva julkisen tuen ja valtiontuen käytöstä osana ympäristöpolitiikkaa.

Energiapolitiikka on katsottu komission toiminnassa kiinteäksi osaksi ympäristöpolitiikkaa. Tämä näkyy mm. ympäristönsuojelun valtiontukia koskevissa komission suuntaviivoissa. Suomessa energiapolitiikan ja siinä käytettyjen tukien tavoitteenasettelua kuvaavat seuraavassa valtion talousarvioesitykseen sisältyvien eräiden energiatukien perustelut.<sup>590</sup> “[K]ansallinen ilmastostrategia annettiin eduskunnalle selontekona maaliskuussa 2001. Strategia tähtää Suomelle asetettujen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisvelvoitteiden täyttämiseen. Yhtenä keskeisenä lähtökohtana on, että energian käyttöä tehostetaan merkittävästi ja että uusiutuvien energianlähteiden hyödyntämistä lisätään tuntuvasti. Sähkönhankintaa koskevilla ratkaisuilla on myös suuri merkitys päästöjen vähentämisessä.”

Energiapolitiikka koskevassa menoluokan 32.60 selvitysosassa mainitaan mm., että “[I]lmastostrategia tukeutuu energiapolitiikan osalta pääosin aikaisempiin linjauksiin kuten vuoden 1997 energiastrategiaan. Vuoden 2000 energiansäästöohjelma ja vuoden 1999 uusiutuvien energialähteiden edistämishjelma toteutetaan osana ilmastostrategiaa. Toteuttaminen edellyttää julkisen rahoituksen lisäämistä muun muassa energiatukiin. Lisäksi huolehditaan siitä, että teknologiapolitiikan määrärahoissa otetaan ilmastostrategian linjaukset huomioon.”

Tukiohjelmien tai tukivälineiden luetteloinnissa yksi ratkaistava kysymys on myös tuleeko instrumentit lajitella yleisellä tukiohjelmatasolla vai yksittäisten tuotteiden tai palvelujen tasolla. Eroa kuvaavat energiaverotukseen sisältyvät tukijärjestelmät.

---

<sup>589</sup>Eräissä yhteyksissä on katsottu, että parasta valtiontukipolitiikkaa ympäristön näkökulmasta olisi haittoja aiheuttavan tuotannon ja kulutuksen tuen lopettaminen. Silloin yhteiskunnan voimavarat kohdentuisivat niihin toimintoihin, joista ei aiheudu ympäristöhaittoja. Sopeutuminen tapahtuisi hintamekanismin kautta markkinoilla. Esimerkiksi työsuhteautojen lievän verokohtelun lopettaminen tuloverotuksessa nostaisi auton käytön kustannuksia työmatkoilla. Sen voisi olettaa vähentävän auton käyttöä, ruuhkautumista ja liikenteen päästöjä. Toisaalta voisi käydä niinkin, että vaihtoehtojen puuttuessa tämä vain pakottaisi nostamaan palkkoja tai leikkaamaan työmatkaliikenteen hyväksi muuta yksityistä kulutusta. Esim. van Beers & de Moor (2001).

<sup>590</sup>Energiapolitiikka ja ympäristö - talousarvioesitys 2003, 32. Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonala

Kotimaisten polttoaineiden tuki voidaan nähdä yhtenä kokonaisuutena tai koostuvan erillisistä polttoainekohtaisista tukikeinoista. Tukien pitäminen erillisenä on perustelua, sillä kunkin polttoaineen tuki tulisi aina harkita erikseen. Yksinomaan lainsäädännön rakenne ei voi sanella tehtäviä ratkaisuja. Ottamalla huomioon tuotekohtaiset tukiohjelmat voidaan nähdä julkisen tuen ja valtiontuen käytön kehitys oikeassa valossa.

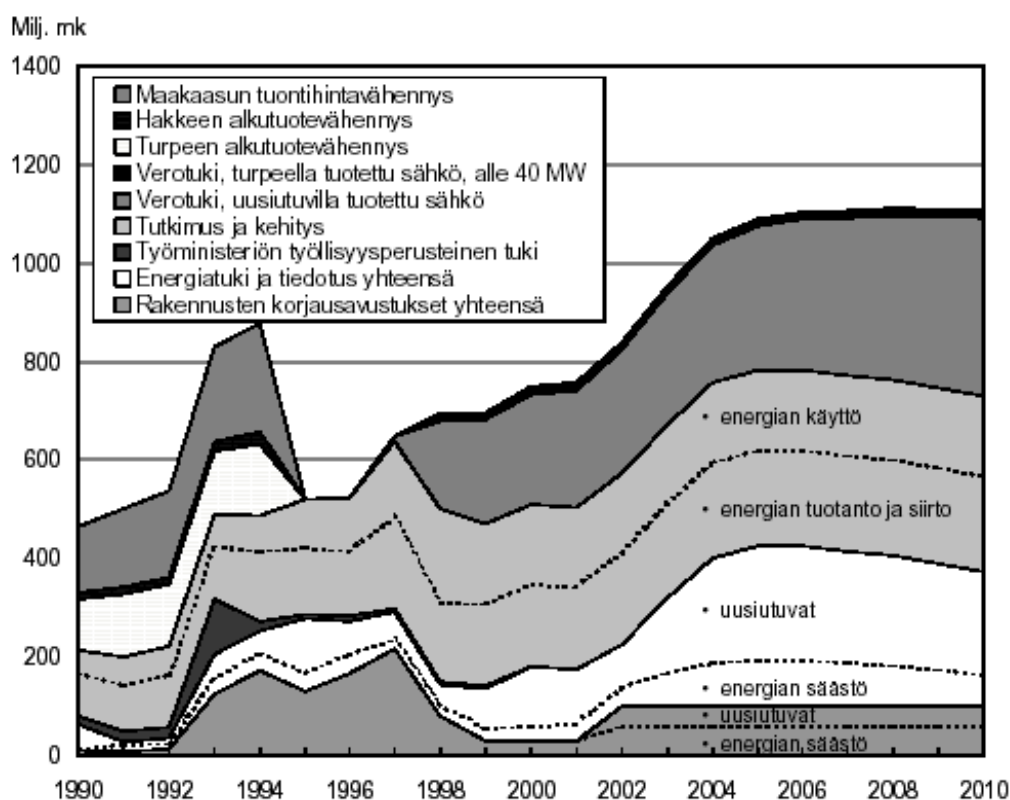
Talousarvioehdotusten ohella tukien kehitystä kuvaavat eräät hyväksytyt ympäristöpoliittiset strategiat kuten esimerkiksi jo mainittu kansallinen ilmastostrategia vuodelta 2001.<sup>591</sup> Siinä on tarkasteltu mm. ympäristöpoliittisesti painottuneiden energiatuen osien määrällistä kehitystä vuodesta 1990 ja arvioitua kehitystä aina vuoteen 2010 saakka. Kuvioista voidaan havaita, että tukivälineistä verotukien arvon odotetaan kasvavan eniten. Harkinnanvaraisten tukien kuten kehittä- ja investointitukien osuus pysyy kuitenkin edelleen rahallisesti merkittävimpänä energiapolitiikan keinona.

---

<sup>591</sup>Kauppa- ja teollisuusministeriö (2001).



Kuvio 3.6: Valtion energiataloudelliset avustukset 1990-luvulla ja ilmastostrategian toteuttamisen edellyttämät avustukset vuoteen 2010.



Lähde: Kansallinen ilmastostrategia, s. 85.

Taulukossa 3.1 on listattu Suomessa vuosina 1990, 1995 ja 2003 käytetyt ympäristönsuojelun julkiset tuet ja valtiontuet. Listauksen sisältämät merkinnät on selitetty liitteessä 4. Tiedot, jotka eivät ole olleet käytettävissä tai ovat määrittelemättömiä, on merkitty viivalla. Kirjattujen rahamäärien yksikkö on 1000 euroa. Taulukon sarakkeet ovat: 1. Tuki, 2. Nimike, 3. Rahoitus, 4. Arvo, 5. Tukiväline, 6. Tuen peruste, 7. Tuen kohdennustapa, 8. Ympäristön sektori, 9. Toimiala, 10. Jakotapa, 11. Tukiviranomainen ja 12. Selvitys.

Taulukko 3.1: Ympäristötuet Suomessa vuosina 1990, 1995 ja 2003

1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.
2003											

35.10.63 (e. .62)	Ympäristönsuojelun edistäminen	1s	1673	1	1	1	2	6	1	alyk	Yhdyskuntien vesihuoltotoimenpiteet, L 56/1980 (k. 686/2004), Vnp 894/1996, menettely L 688/2001, N 301/96 17.10.1996 EYVL C 378, s. 8 13.12.1996, Vnp 542/93, Ymp 151/94, Vnp 230/95, Vnp 894/96, Vesiensuojeluinvestointien tuella toteutetaan vuoteen 2005 asetettuja vesiensuojelutavoitteita. Entiset varat on pääosin ohjattu muille momenteille VTV 20/2002 kertomuksen johdosta.
35.10.64	Ympäristönsuojelun investointien korkotuki	1a	200	4	1	2	2, 3	3, 6	2	ym	L 1015/77, poistettu 1992/95
35.10.60 11.19.08	Öljyjättemaksulla rahoitettava maa-alueiden kunnostus	1s	1682	8	3	2	1	2, 3	1	ym	L 379/74 (k. 1406/04), L 378/74 (k. L 1407/04), L 300/79
35.10.65 11.19.08	Öljyjättemaksulla rahoitettava öljyjätehuolto	1s	1682	8	1, 3	2	1, 2	3, 2	1	ym	L 894/86 7§:n nojalla öljyjätteistä ja niiden keräilystä, kuljetuksesta, varastoinnista ja käsittelystä aiheutuvien menojen maksamiseen, Vnp 1191/97, L 688/01, N 304/97, 3.12.1997 EYVL C 228, s. 6 21.7.1998
32.20.40	Rahoitus teknologiseen tutkimukseen ja kehitykseen; avustukset	1a	43 000	1, 4	2	1	yleinen	yleinen	1	Tekes	L 688/01, Vnp 461/98, EY 69/01 (vähämerk.) "myös riskipitoisiin kehityshankkeisiin, joilla tähdätään uuden teknologian hyödyntämiseen ja energiatalouden, ympäristötekniikan ja terveydenhuollon teknologioiden kehittämiseen". Kokonaisrahoitus 130 457/200 312, josta energia-, ympäristöteknologian osuus 43 000. *Avustusten ja lainojen osuus ei ole eroteltavissa. (arvo sisältää myös lainat)
32.20.83	Rahoitus teknologiseen tutkimukseen ja kehitykseen; lainat	1a	-	3, 4	2, 4	1	yleinen	yleinen	1	Tekes	L 449/88, Vnp 461/98, EY 69/01, "lainoja saa myöntää myös riskipitoisiin hankkeisiin, joilla tähdätään uuden teknologian hyödyntämiseen ja energiatalouden, ympäristötekniikan ja terveydenhoidon teknologioiden kehittämiseen, epäonnistunut hanke voidaan vapauttaa takaisinmaksusta tai viivästyttää sitä", Kokonaisrahoitus 69 855/200 312, josta energia-, ympäristöteknologian osuus 43 000. *Avustusten ja lainojen osuus ei ole eroteltavissa.

32.60.27	Energian säästön ja uusiutuvan energian käytön edistäminen ja energiatiedotus	1s	3 400	7	4	2	3, 4	1	1	KTM	Motiva oy:n informaatiotoiminta ja selvitykset ja säästötekniikan markkinointi. Kansallisen ilmastostrategian tavoitteet.
32.60.40	Energiatuki	1a	24 540	1	1	1	3, 4	1	1	KTM/TEK	"energiatalouden kehittämiseen ympäristömyönteisemmäksi", "energiansäästöä, energian tuotannon tai käytön tehostamista sekä uusiutuvan energian tuotantoa tai käyttöä edistävien sekä energian tuotannon tai käytön ympäristöhaittoja vähentäviin", Vna 625/02, L 688/2001, Kansallisen ilmastostrategian ja energiapolitiikan tavoitteet.
32.60.45	Energiainvestointien korkotuki	1a	15	4	1	1	3, 4	1	1	KTM	L 1015/1977 (poistunut 1992 jälkeen)
32.60.50	Eräät energiataloudelliset avustukset	1s	50	1	4	1	3, 4	6	1	KTM	Vna 56/02, L 688/01, valtion energiapolitiikan taustatuki järjestöille ja yhteisöille energiapolitiikan tavoitteita tukevaan toimintaan, selvitysosa: "Ensisijaisia tavoitteita ovat tuulivoiman ja muiden kotimaisten uusiutuvien energialähteiden käytön edistäminen sekä bioenergian ja muiden kotimaisten polttoaineiden tuotannon ja käytön edistäminen."
31.60.63	Joukkoliikenteen palvelujen ostojen kehittäminen	1s	83 000	1, 7	3	1	3, 4	6	1	LM/Lh	L 343/1991, Lma 64/2002, kaukoliikenteen ja junien lähiliikenteen palvelujen ostojen, alueellisen liikenteen palvelujen ostojen ja paikallisen liikenteen valtionavustus, kaupunki- ja seutulippuvalennusten valtionavustus, kehittämis-, suunnittelu- ja tutkimushankkeet työmatkaliikenne "Joukkoliikenteen palvelutasoa turvataan ja joukkoliikenteen osuutta erityisesti työmatkaliikenteessä pyritään lisäämään myöntämällä kunnille valtionavustusta kaupunkimaisen paikallisliikenteen ylläpitämiseen sekä kaupunki-, seutu-, ja työmatkalippujen hinnanalennuksiin."
11.08.07	Energiaverotus; rikitön dieselpolttoaine	2v	18 000	2	5	2	3, 4	4, 5	2	tulli	Liikennesektorin tuki, L 1472/1994, rikitön dieselpolttoaine 4\$ ja verotaulukko L 1169/02, kustannuspeuttava valmisteverotuksen porrastus, perusvero normaalilaatua 2,65 senttiä alempi

11.08.07	Energiaverotus; reformuloitu benssiini	2v	-	2	5	2	3, 4	4, 5	2	tulli	Liikennesektorin tuki, L 1472/1994, reformuloitu benssiini 4§ ja verotaulukko L 1169/02, kustannussopeuttava valmisteverotuksen porrastus, perusvero normaalilaatua 0,89 senttiä alempi
11.08.07	Sähköntuotannon tuki; tuulivoima	2v	-	2	3	2	3	1	1	tulli	L 1260/96 m. L 1168/02, 8§ 1 mom. 1 k, tuen määrä on 0,69 s/kWh
11.08.07	Sähköntuotannon tuki; pienet nimellisteholtaan alle 1 MVA vesivoimalat	2v	-	2	3	2	3	1	1	tulli	L 1260/96 m. L 1168/02, 8§ 1 mom. 2 k, tuen määrä on 0,42 s/kWh
11.08.07	Sähköntuotannon tuki; puu- ja puupohjaiset polttoaineet	2v	-	2	3	2	3	1	1	tulli	L 1260/96 m. L 1168/02, 8§ 1 mom 3 k, tuen määrä on 0,42 s/kWh
11.08.07	Sähköntuotannon tuki; kierrätyspolttoaineet	2v	500	2	3	2	3	1	1	tulli	L 1260/96 m. L 1168/02, 8§ 1 mom 4 k, tuen määrä on 0,25 s/kWh, menoarvio HE 130/02
11.08.07	Sähköntuotannon tuki; biokaasu	2v	500	2	3	2	3	1	1	tulli	L 1260/96 m. L 1168/02, 8§ 1 mom 5 k, tuen määrä on 0,42 s/kWh, menoarvio HE 130/02
11.08.07	Sähköntuotannon tuki; metsähake	2v	750	2	3	2	3	1	1	tulli	L 1260/96 m. L 1168/02, 8§ 1 mom 6 k, tuen määrä on 0,69 s/kWh, menoarvio HE 130/02
11.08.07	Sähköntuotannon tuki; polttoturve enintään 40 MVA:n voimaloissa	2v	-	2	3	2	3	1	1	tulli	L 1260/96 m. L 1168/02, 8§ 1 mom 7 k, tuen määrä on 0,42 s/kWh
11.08.07	Sähköntuotannon tuki; metallurgisten prosessien jätekaasu	2v	-	2	3	2	3	1	1	tulli	L 1260/96 m. L 1168/02, 8§ 1 mom 8 k, tuen määrä on 0,42 s/kWh
11.08.07	Sähköntuotannon tuki; kemiallisten prosessien reaktiolämpö	2v	1 000	2	3	2	3	1	1	tulli	L 1260/96 m. L 1168/02, 8§ 1 mom 6 k, tuen määrä on 0,42 s/kWh, menoarvio HE 130/02
11.08.07	Sähköntuotannon tuki; yhdistetty sähkön ja lämmön tuotanto	2v	10 000	2	3	2	3	1	1	tulli	L 1260/96 m. L 1168/02 10§, menoarvio HE 130/02, lähinnä tekninen, sähköntuotannon polttoaineen verottomuudesta johtuva ohje (kerroin 0,9)
11.08.07	Energiaverotus; maakaasu	2v	-	2	5	2	3, 4	1	2	tulli	L 1260/96 m. L 1168/02, maakaasu valmisteverotonta sähköntuotannossa
11.08.07	Energiaverotus; polttoturve enintään 25 000 MWh	2v	2 000	2	3	2	3, 4	1	1, 2	tuli	L 1260/96, m. L 1168/02 8§ polttoturve valmisteverotonta kun käyttö alle 25 000 MWh vuodessa, menoarvio HE 130/02
11.04.01	Arvonlisävero; henkilökuljetukset	2v	165 300	2	5	2	3, 4	4	2	verottaja	AlvL 85a§ 1 mom. 1 k, L 1501/93, henkilökuljetusten arvonlisävero 8 %, menoarvio Valtion tilinpäätöskertomus
11.01.01	Ympäristösuojelun investointien nopeutettu poisto-oikeus	2t	-	5	1	2	1,2,3, 4	1,2, 3,4,	1, 2	verottaja	EVL 36§ L 846/80, voidaan vähentää enintään 25 %:n vuotuisin poistoin

11.10.03	Autovero; vähäpäästöiset autot	2v	-	2	5	2	3, 4	5	2	tulli	L 1482/94 "Vähäpäästöisten henkilöautojen veroa on lievennetty myöntämällä niille edellä sanotun lisäksi 760 euron suuruinen vähennys."
11.10.08	Jätevero; puhdistuskustannusten alentaminen	2v	-	2	3	2	3	1	1	tulli	L 495/96 5§ (1157/98) voimalaitosten rikinpoistoja ja lentotuhka vapautettu jäteverosta
11.08.04 /05	Kierrätettävät juomapakkaukset	2v	-	2	3	2	-	5	1	tulli	L 1474/94, "vapautus lisäverosta", Ymp 569/94
11.01.01	Ekokem Oy Ab:n verovapaus	2t	-	2	3	2	-	2	2	verottaja	TVL 20 § 1 mom. 1 k
<b>1995</b>											
35.11.62	Ympäristösuojelun edistäminen	1s	1 682	1	2	1	yleinen	yleinen	1	YM	Vnp 230/95
35.11.63	Ilmansuojelun ja jätehuollon investointien korkotuki	1a	4 205	4	1	1	yleinen	1, 2	1	YM	L 1015/77, ennen vuotta 1992 myönnettyjen lainojen korkotukeen
35.11.64	Öljyjätelmaksulla rahoitettava öljyjätehuolto	1s	3 364	8	3	2	1, 2	3, 2	1	YM	L 894/86, 1364/91 7§ tulot 11.19.08
35.25.40	Teollisuuden vesiensuojeluinvestointien korkotuki	1a	589	4	2	1	2	3	2	YM	1015/77, lainoitus lopetettu 1991
32.44.23 ja 32.55.23	Soveltavan teknisen tutkimuksen tuki	1a	68 335	1	2	1	yleinen	yleinen	1	Tekes	Selvitysosa: mm. Ympäristöystävällisen energiateknologian tuki
32.44.40	Tuotekehitysavustukset		97 549	1	2	1	yleinen	yleinen	1	Tekes	Selvitysosa: mm. Ympäristöystävällinen energiateknologia ja ympäristöteknologian tuote- ja menetelmäkehitys
32.44.83	Tuotekehityslainat		33 301	4	2	1	yleinen	yleinen	1	Tekes	Selvitysosa: kuten edellä
32.51.49	Yritysten investointi ja kehittämishankkeiden tuki	1a	78 544	1	2	1	yleinen	yleinen	1	KTM	L 1136/93 (em. 1297/88), Vnp 1689/93, valtioneuvosto päättää toimivaltuuksien jaosta
32.55.27	Energiansäästön tiedotus ja markkinointi	1s	1009	7	4	2	3	1	1	KTM	Motiva - tiedotus energian säästästä ja bioenergiasta
32.55.40	Energia-avustukset	1a	35 118	1	1, 2	1	2, 3	1	1	KTM	L 1607/91 m. 1051/92 ja 1083/93 ja L 1137/88, sitoumusvaltuus 21 864 euroa, tehostetaan energian säästöä, bioenergian ja tuulivoiman käyttöä, uuden energiateknologian markkinoille tuloa
32.55.45	Energiainvestointien korkotuki	1a	1 766	4	1	2	3	1	1	KTM	L 1015/77 (poistettu 1992) L 1607/91
32.55.50	Eräät energiataloudelliset avustukset	1s	34	1	4	1	3, 4	1	1	KTM	Selvitysosa: Hallituksen energian säästöohjelman ja bioenergiaohjelman tiedotus
31.57.34	Pääkaupunkiseudun metrojärjestelmän suunnittelu ja rahoitus	1s	3 868	1	1	2	3	5, 6	1	LM	Liikennesektorin tuki, Selvitysosa
31.57.61	Joukkoliikennepalvelujen osto ja kehittäminen	1s	82 076	7	3	2	3	5, 6	1	LM/Lh	Liikennesektorin tuki, L 1135/95, junaliikenne, bussi- ja taksiliikenne ja lentoliikenteen joukkoliikennepalvelut

11.08.07	Polttoturpeen lisäveron alennus	2v	-	2	3	2	3	1	2	tulli	L 1473/94 7§, lisävero alennettu 3,6 pennillä vuonna 1995
11.08.07	Maakaasun tuontihintavähennyksen väliaikainen korvaaminen	2v	-	2	3	2	3	1		tulli	L 1473/94 7§, lisävero alennettu 50%:lla vuonna 1995
11.08.07	Polttoturpeen veroton käyttö pienissä voimaloissa	2v	-	2	3	2	-	1	1	tulli	L 1473/94 7§, polttoturpeen veroton käyttö enintään 25 000 MWh
11.08.07	Pienten vesivoimaloiden veroton sähköntuotanto	2v	-	2	3	2	-	1	1	tulli	L 1473/94 14§, alle 2 MVA:n nimellistehoisten vesivoimaloiden valmisteveroton tuotanto
11.08.07	Reformuloidun bensiinin alennettu valmistevero	2v	-	2	5	2	3	5	1	tulli	L 1472/94 2§ 1 mom 6k, alennettu perusvero 5 penniä
11.08.07	Lyijyttömän bensiinin alennettu valmistevero	2v	-	2	5	2	3	5	1	tulli	L 1472/94 2§ 1 mom 4 k, perusveroa alennettu 45p
11.08.07	Rikiton dieselpolttoaine	2v	-	2	5	2	1	5	1	tulli	L 1472/94 2§ 1 mom 8 k, veroa alennettu 15 penniä
11.08.03	Vähäpäästöisten autojen verovähennys	2v	-	2	5	2	3	5	2		L 1482/94 16§ 2 mom, HE 32/94, VaVM 88/94
11.04.01	Henkilöliikenteen alennettu arvonlisäverokanta	2v	94000	2	3	2	3	4	2	verottaja	L 1486/94, Alvi 85a§, verokanta 6% (vuonna 1995 joukkoliikennepalvelujen liikevaihtoverottomuuden arvoksi oli arvioitu noin 94 miljoonaa euroa)
11.01.01	Ympäristöinvestointien nopeutettu poisto-oikeus	2t	5 046	5	1	2	yleinen	3	1, 2	verottaja	EVL 36§
11.08.04/05	Kierrätettävät juomapakkaukset	2v	-	2	3	2	1	5	1	YM, verottaja	L 1474/94, "vapautus lisäverosta", Ymp 569/94
11.01.01	Ekokem oy:n verovapaus	2t	-	2	3	2	1,2,4	2	2	verottaja	TVL 20§ 1 mom. 1 k
<b>1990</b>											
35.12.42	Ilmansuojeluinvestointien korkotuki	1a	1 581	4	1	1	3	yleinen	1	YM	L 1015/77 (m. 827/84), teollisuuden ja energian tuotannon ilmansuojeluinvestointeihin, lainavaltuus 120 mmk, korkotuki 1-4 v 4%, 5-8v 2%
35.12.61	Saariston ja tunturialueiden jätehuollon tukeminen	1	252	7	3	2	1,2,4	2	1	Lh	Selvitysosa
35.12.63	Jätehuollon edistäminen	1a	1009	4	1	1	1,2,4	2	1	YM/Lh	L 1015/77 Lainavaltuus 70 000
35.12.64	Öljyjätämaksulla rahoitettava öljyjätehuolto	1s	3 364	8	3	1	1, 2	2	1	YM	L 894/86 7§ (446/87), rahoitus momentilta 11.19.08
35.25.40	Teollisuuden vesiensuojeluinvestointien korkotuki	1a	1345	4	1	1	3	1, 3	1	MMM	L 1015/77 Lainavaltuus 40 000
32.43.21	Tavoitetutkimustointiminta	1s	29 450	1	2	1	yleinen	3	1	Tekes	Tuotekehitysavustusten ja lainojen yleisistä ehdoista annetun valtioneuvoston päätöksen mukaan myös ilman vakuutta ja epäonnistuessa vapautuksia

32.44.40	Avustukset teollisuuden tutkimus- ja tuotekehitystoimintaan	1s	35 673	1	2	1	yleinen	3	1	Tekes	Selvitysosa: mm. ympäristön kannalta edullisen tuotannon kehittelyyn ja koetoimintaan
32.44.83	Teollisuuden tuotekehityslainat	1s	36 329	4	2	1	yleinen	3	1	Tekes	Selvitysosa: mm. ympäristön kannalta edullisen tuotannon kehittelyyn ja koetoimintaan
32.55.40	Avustukset energiainvestointeihin	1a	1160	1	1	1	3	1	1	KTM	L 1137/88, L 164/79, 858/84
32.55.45	Energiainvestointien korkotuki	1a	2859	4	1	1	3	1	1	KTM	L 1015/77, lainavaltuus 140 000
36991	Energiainvestointien liikevaihtoverovähennys	2v	-	2	1	2	3	1	2	verottaja	L 547/1986 (HE 52/86) k. L 559/1991, 1005/1989 (HE 117/89) ks. myös L 1004/89 (HE 117/89)
31.57.40	Korvaus valtionrautateiden henkilöliikenteestä	1	52 979	7	3	2	-	5, 6	1	LM	Liikennesektorin tuki, L 747/89 7§
31.58.30	Avustus joukkoliikenteen kehittämiseen ja säilyttämiseen	1s	40 365	7	3	2	-	5, 6	1	LM	Liikennesektorin tuki
11.08.07	Lyijyttömän bensiinin vapautus lisäverosta	2v	-	2	5	2	3	4, 5	2	tulli	Liikennesektorin tuki, L 948/82 4 § 656/89 (HE 68/89)
11.10.03	Vähäpäästöisten autojen verovähennys	2v	-	2	5	2	3	5	2	tulli	L 482/67, 5a§, vähennys korotettiin 4500 mk (986/89, HE 128/89)
11.80.03/04/05	Kierrätettävät juomapakkaukset	2v	-	2	5	2	-	5	2	tulli	L 870/79, 667/87, L 1117/98, Ymp 122/1990, "vapautus lisäverosta"
11.08.07	Polttoaineveron palautus linja-autoliikenteelle	2v	15 137	2	3	2	-	5, 6	1	tulli	Liikennesektorin tuki, L 948/82 7§ 2 mom.
11.01.01	Ympäristöinvestointien nopeutettu poisto-oikeus	2t	5 046	5	1	2	yleinen	3	1	verottaja	EVL 36§
11.04.01	Kotimaisten puupolttoaineiden liikevaihtoverokohtelu	2v	43 729	2	3	2	3	1	1	verottaja	LvvL 3§ 1 mom. b k ja 18§ 1 mom d k. (L 544/86 HE 52/86), halot, pilkkeet, polttohake ja -puupuristeet
11.04.01	Eräiden jätteiden energiakäytön liikevaihtoverokohtelu	2v	-	2	3	2	1, 2	1	1	verottaja	LvvL 3§ 1 mom. b k ja 18§ 1 mom d k. (L 544/86 HE 52/86), teollisuuden jätteaineet ja jätelipeä
11.04.01	Polttoturpeen liikevaihtoverokohtelu	2v	-	2	3	2	-	1	1	verottaja	LvvL 3§ 1 mom. b k ja 18§ 1 mom d k. (L 544/86 HE 52/86), arvoarvio HE 237/94 120 mmk
11.04.01	Maakaasun tuontihintavähennys liikevaihtoverosta	2v	50 456	2	3	2	3	1	1	verottaja	LvvL 3a§ ja 18a§ (614/89) HE 49/89, (tuontihintavähennys arvoarvio 220 mmk HE 237/94, s. 31)

### 3.1.3 Suomalaisen ympäristönsuojelun tukiohjelmien piirteitä

Yhtenä piirteenä eurooppalaisessa ympäristötukipolitiikassa on nähtävissä siirtymä valtion talousarvion kautta rahoitetuista tuista kohti käyttäjien rahoittamia tukia. Esimerkiksi uusiutuvan energiantuotannon kohdalla verotuesta tai investointituesta on

eräissä maissa siirrytty ostovelvoitteisiin, takuuhintoihin tai ympäristösertifikaattien kauppaan.<sup>592</sup> Seuraavassa jaksossa tarkastellaan kuinka ympäristötukia on käytetty Suomessa tarkastelussa olevan ajanjakson kuluessa.

### 3.1.3.1 Ympäristönsuojelun tukien toteutus

#### *Tukien tavoitteiden asettaminen*

Valtiontalouden tarkastusviraston energiatukia koskeneessa tarkastuskertomuksessa (VTV 66/2003) moitittiin tukien tavoitteiden puuttuvaa tai puutteellista ilmaisemista. Tarkastusvirastolle ei riittänyt ympäristöohjelmatasolla asetettu määrällinen tavoite vaan se olisi halunnut tavoitteiden näkyvän selkeämmin tukiohjelmissa ja jopa yksittäisissä päätöksissä.<sup>593</sup> Esimerkiksi investointituille ei oltu asetettu hiilidioksidipäästöjen vähennystavoitteita. Kertomuksen mukaan tämä teki mahdolliseksi tuen myöntämisen hankkeille, joissa vähennetyn hiilidioksidin aiheuttama (investointi)kustannus on suuri ja tuella saavutetut vähennykset siis pieniä.<sup>594</sup> On tietysti selvää, että tukivarat voitaisiin kohdentaa tehokkaasti, jos tiedettäisiin kaikkien hankkeiden kustannukset ja saavutettavissa olevat päästövähennykset. Voidaan epäillä voiko tukiviranomaisilla olla tätä tietoa ja voidaanko tukiohjelmilta tai yksittäisiltä päätöksiltä edellyttää sen tiedon käyttämistä.<sup>595</sup> Tämä antaa aiheen kysyä ovatko käytännössä toteuttamiskelpoiset mutta kuitenkin heikosti vaikuttavat ja ehkä tehottomat tukiohjelmat tarkoituksenmukaisia. Entä voidaanko oikeudellisella sääntelyllä vaikuttaa tähän ongelmaan?

Ympäristötukien yleiset tavoitteet asetetaan Suomessa yleensä kansallisissa politiikkaohjelmissa eikä esimerkiksi lain tasolla. Politiikkaohjelmissa asetetut toimintatavoitteet ohjaavat puolestaan tukien kohdentamista, joka tapahtuu yleensä valtioneuvoston tai ministeriön päätösin ja vain harvoin talousarviossa. Politiikkaohjelmien toimintatavoitteita voidaan tavoitella myös verotukien avulla, jolloin kohdentaminen tapahtuu verolainsäädännössä ja toteutetaan normaalin lainvalmistelun keinoin. Tavoitteiden asettamisessa eduskunnan vaikutusmahdollisuudet näyttävät muodollisesti vähäisiltä, mutta käytännössä mahdollisuuksia voi olla, jos esimerkiksi eduskuntaryhmillä on mahdollisuus vaikuttaa valtioneuvoston poliittiseen päätöksentekoon. Ympäristönsuojelun edistämisyksiköiden kohtalo vuoden 2003 jälkeen ei kuitenkaan anna Eduskunnan vaikutusmahdollisuudesta kovin hyvää kuvaa. Kahdessa talousarvioesityksessä oli eduskunnan valtiovarainvaliokunnan lausuma tarpeesta osoittaa momentille lisää määrärahoja mutta siitä huolimatta niin ei tehty. Valtioneuvosto otti asiaan kantaa vuoden 2004 talousarvioesityksen yhteydessä. Valtiontalouden kehyspäätöstä tehtäessä asia oli ollut esillä, mutta silloin otettiin huomioon TEKES:n ympäristönsuojelun rahoituksen lisääntyminen ja myös ympäristöministeriön ympäristömenojen kokonaisrahoituksen lisääntyminen eikä määrärahaa lisätty.<sup>596</sup>

---

<sup>592</sup>Ks. mm. Vanhanen & Hiltunen & Halonen, s. 57.

<sup>593</sup>VTV 66/2003, s. 61. Tarkastus koski uusiutuvien energiantuotantotapojen ja energiansäästön tukia vuonna 2000.

<sup>594</sup>VTV 66/2003, s. 50-60.

<sup>595</sup>Näyttää siltä, että tukilainsäädäntöä on joissain yhteyksissä pyritty säätämään ja tulkitsemaan niin, että viranomaisen tulisi tehdä päätöksensä "täydellisen informaation illuusion" varassa. Tähän viittaa mm. valtionavustuslaissa tuen myöntämisen edellytyksenä olevan käsitteen "tuen tarve" tulkinta. Oikeudellisesti tulkinnan edellyttämiä tiukkoja informaatiovaatimuksia voidaan pitää ongelmallisina, jos on niin, että vaadittavia tietoja ei ole poikkeuksetta saatavissa. Tukipäätösten oikeudellinen pätevyys tulee kyseenalaiseksi.

<sup>596</sup>Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta 2003, s. 259.



Ympäristösuojelun edistämisyhteistyön kohdentamisesta valtion talousarvioesitys vuodelta 2003 mainitsee (35.10.63 selvitysosa), että yhdyskuntien vesiensuojeluavustuksilla toteutetaan vesiensuojelulle vuoteen 2005 asetettuja tavoitteita.<sup>597</sup> Vuodesta 2006 toteutetaan muiden vesiensuojelulle asetettujen tavoitteiden ohella Itämeren suojeluohjelman tavoitteita ja erityisesti haja-asutuksen talousjätevesien käsittelystä annetun valtioneuvoston asetuksen (542/2003) toimeenpanoa. Nämä ohjelmat eivät sellaisenaan aseta kovin täsmällisiä ohjeita tukiviranomaisille mutta auttavat varmasti tarvittaessa etsimään tuen käytön painotuksia ja myös perustelemaan tehtyjä ratkaisuja. Lounais-Suomen ympäristökeskuksen toiminnassa vesiensuojeluavustuksia arvioidaan myönnettävän 20 kpl vuonna 2005.<sup>598</sup>

Energiatukien osalta tavoitteet määräytyvät mm. kansallisen ilmastostrategian mukaan. Kansallinen ilmastostrategia pohjautuu Kiotoon pöytäkirjassa ja Euroopan yhteisössä asetettuihin tavoitteisiin ja se on valmisteltu vuosina 1999-2001.<sup>599</sup> Uusittu ilmastostrategia on laadittu vuonna 2005.<sup>600</sup> Toimeenpanoa koordinoi KTM. Valtioneuvosto esittää tältä pohjalta talousarvioesityksessä tukia tietyille strategialle toteutettaville toimenpiteille. Näin eduskunta pääsee vaikuttamaan tukien myöntämisen perusteisiin, tukivälineisiin ja kohdentamisen menettelyihin.

Ilmastostrategialle toteutettavien tukien käyttöä ehdotettiin mm. vuoden 2002 talousarvioesityksessä. Silloin myönnettiin lisärahoitusta energiatukeen ja tiedotukseen sekä pyrittiin luomaan uusi rahoitusinstrumentti strategian mukaisille suurille demonstraatiohankkeille.<sup>601</sup> Hallitus esitti energiatuen myöntämisvaltuuden nostamista 30 prosentilla silloisesta tasosta eli noin 150 miljoonaan markkaan (noin 25,3 miljoonaa euroa). Energiatiedotuksen rahoitusta esitettiin nostettavaksi 35 prosentilla. Tällä toteutettiin eduskunnassa ilmastostrategian palautekeskustelussa esitetty toive kansalaisten ilmastonmuutosta koskevan tietämyksen lisäämisestä. Strategiassa esitettiin mm. uusiutuvan energian edistämishankkeiden toteuttamisen vaatimia tukia.<sup>602</sup> Investointitukien suuntaamisessa haluttiin painottaa uuden teknologian käyttöä. Turpeen käyttö tuli pitää verotuksellisin keinoin kilpailukykyisenä energiantuotantotapana.

Ilmastostrategiassa asetettiin suhteellisen laajoja tehtäviä uusille ja käytössä oleville tukiohjelmille. Täsmällisemmät tavoitteet oli asetettu tuulivoiman, puun ja turpeen käytön tukemiselle. Oikeudellinen velvoittavuus ei kuitenkaan synny vielä tuossa vaiheessa vaan vasta, kun tukiohjelman toteuttamisesta ja rakenteesta päätetään talousarviomenettelyn tai lainsäädännön kautta. Lisäksi monessa tapauksessa vaaditaan valtioneuvoston tekemä määrärahojen alueellinen kohdennus ja ohjeistusta tukiviranomaisille, jotta tuet saadaan jaettua tavoitteita vastaaviin kohteisiin.

---

<sup>597</sup>Tavoitteet on asetettu valtioneuvoston periaatepäätöksessä 19.3.1998 vesiensuojelun tavoitteista vuoteen 2005. Siinä on asetettu mm. haitta-ainekohtaisia vähennystavoitteita eri tuotannon sektoreille ja yhdyskunnille ja asutukselle. Toteutettavia toimia täsmennetään toimialakohtaisia toimenpideohjelmia. Tukien kohdentamiselle ei anneta ohjeita.

<sup>598</sup>Lounais-Suomen ympäristökeskus (2005), s. 7

<sup>599</sup>Kansallinen ilmastostrategia laadittiin valtioneuvoston selontekona eduskunnalle. VNS 1/2001 vp.

<sup>600</sup>Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 24.11.2005. Selonteko koskee Suomen toimia Kiotoon sopimuskauten 2008-2012 tavoitteiden saavuttamiseksi ja pidemmän aikavälin tavoitteita kasvihuonekaasujen hallinnan osalta.

<sup>601</sup>Kauppa- ja teollisuusministeriö (2001) (Kansallinen ilmastostrategia), s. 46-47, 51.

<sup>602</sup>Kauppa- ja teollisuusministeriö (2001) (Kansallinen ilmastostrategia), s. 51-52, 84- Strategiassa arvioitiin myös käytettävien investointi- ja verotukien määriä suhteessa asetettuihin määrällisiin uusiutuvan energiantuotannon tavoitteisiin. Lisäksi arvioitiin uuden teknologian kehittämisen tarvitsemia tukimääriä. Käytössä olevista varoista entistä suurempi osa katsottiin tarvittavan ilmastostrategian tarpeisiin. Ohjelman toteuttamisen vaatimat investointi- ja muut tuet sekä verotuet oli avioitu 1080 miljoonaksi markaksi jokaisena vuotena aina vuoteen 2010 saakka.

Vesiensuojeluohjelman ja ilmastostrategian asettamat toimintatavoitteet antavat suurimmalle osalle tuista yleisluontoiset perustelut. Muita merkityksellisiä politiikkaohjelmia ovat liikenne- ja viestintäministeriön liikennepolitiikkaa määräävä tavoiteohjelma vuodelta 2000, jossa asetetaan tavoitteeksi mm. kasvihuonepäästöjen alentaminen 1990-luvun tasolle, liikenteen terveyshaittojen vähentäminen ja luonnonvarojen käytön hallinta.<sup>603</sup> Toimintalinjoihin kuuluvat joukkoliikenteen, pyöräilyn ja kävelyn edistäminen. Asiakirjassa katsotaan valtiovarainministeriön tehtäväksi kehittää liikenteen vero- ja maksujärjestelmiä ympäristökuorimista vähentävään suuntaan ja lisätä vähäpäästöisten autojen osuutta autokannasta.<sup>604</sup>

Tukiohjelman tavoitteiden asettamista on kritisoitu liian epätasmalliseksi esimerkiksi valtiontalouden tarkastusviraston toimesta.<sup>605</sup> Kauppa- ja teollisuusministeriön energiaosaston toiminnan suunnittelussa ja muissa viranomais toiminnan ohjaamiseksi annetuissa ohjeissa talousarvion perusteluosa ja selvitysosa mukaan luettuna ei ollut asetettu energiatuille riittäviä mitattavia tavoitteita. Energiatukipolitiikassa oli samaan aikaan asetettu tuen tavoitteeksi yhä enemmän ympäristöpoliittisia tekijöitä.<sup>606</sup> Tavoitteiden muutokset eivät juuri näkyneet tukien säännöksissä. Muutos on toteutettu hallinnon sisäisessä päätöksenteossa ja muutoksen perusteena on puolestaan ollut pääasiassa ilmasto- ja ympäristöpolitiikka. Oikeudelliselta kannalta on mielenkiintoista havaita, että tavoitteiden muutos ei ole juuri vaatinut näkyviä muutoksia energiatukien oikeudellisessa sääntelyssä.<sup>607</sup> Uusia tukivälineitä on toki otettu käyttöön mm. energiaverotuksessa, mikä on vaatinut lainsäädännön muutoksia. Tuen rahamäärän lisääminen on tullut hyväksyä talousarviomenettelyssä.

#### *Tukien kohdentamisesta päättäminen*

Yleensä harkinnanvaraisten tukien käyttö edellyttää vielä erillistä päätöstä tai ohjetta tuen kohdentamisesta talousarviokäsittelyn jälkeen. Lain, asetuksen ja valtion talousarvion perustelujen ja selvitysosien antamia ohjeita täydentävät ministeriöt omilla ohjeillaan. Ympäristöministeriö on määritellyt määrärahojen kohdentamisen yleiset painopistealueet kirjeitse ympäristökeskuksille.<sup>608</sup> Viranomaisen näkökulmasta näiden ohjeiden oikeudellinen asema ei ole aivan selvä. Ministeriön ohjeiden sitovuus ilman nimenomaista

---

<sup>603</sup>Kohti älykästä ja kestävästä liikennettä 2025, 17.11.2000. Liikenne- ja viestintäministeriö (2000).

<sup>604</sup>Liikenne- ja viestintäministeriö (2000), s. 21.

<sup>605</sup>VTV 8/1999, Valtion energia-avustukset yrityksille ja yhteisöille. Toisessa tarkastuksessa on käynyt ilmi, että jo poistuneille ympäristönsuojelun edistämisyksityksille ei ollut asetettu tavoitteita esimerkiksi alueellisten ympäristökeskusten tulossopimuksissa (VTV 20/2002, s. 66). Mainittujen avustusten kohdentamisperusteissa oli jätetty alueellisille ympäristökeskuksille suuri harkintavaltia (VTV 20/2002, s. 18-19).

<sup>606</sup>VTV 8/1999, s. 23.

<sup>607</sup>Vuoden 2003 talousarvioesityksen sisältämä energiatuki menomomentilla 32.60.40 myönnettiin valtionavustuslain nojalla annetun valtioneuvoston asetuksen 625/2002 mukaan. Vuonna 1995 tukien (32.55.40) myöntäminen tapahtui vielä pääasiassa lain 1607/1991 mukaan, joka kumottiin vuoden 1996 alussa Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi. Siirtymistä alemmalla säädöstasolla toteutettuun (asetus ja valtion talousarvio) sääntelyyn perusteltiin tarpeella helpottaa säännösten muuttamista (HE 102/1995 vp.). Tuettavia hankkeita kuvaavat säännökset ovat toki muuttuneet (Vna 652/2002, 2 §; L 1607/91, 2 §; L 1137/88, 2 §) mutta siihen on tullut sisällöllisenä muutoksena ainoastaan uusiutuva energia, jota aikaisempien säännösten tulkinnan mukaan olisi varmasti voinut tukea nykyiseen tapaan. Vuonna 1990 sovellettu lakitasoinen säännös oli kaikkein yksityiskohtaisin ja sisälsi tyhjentyvän tosin tietysti tulkinnanvaraisen säännöksen tuen kohteista. Tulkinnanvaraisuus oli kylläkin huomattavasti vähäisempää kuin vuonna 2003 sovelletussa hyvin yleisluontoisessa säännöksessä.

<sup>608</sup>VTV 20/2002, s. 18. Ympäristökeskusten mukaan ministeriö ei ole juuri ohjannut ympäristönsuojelun edistämisyksityksien myöntämistä.

toimivaltaa voidaan asettaa kyseenalaiseksi.<sup>609</sup> Joka tapauksessa tukiviranomaisen tulee ensi sijassa noudattaa lain, asetusten ja valtion talousarvion määräyksiä.

Tuen kohdentaminen voidaan tehdä myös täsmällisesti ja avoimesti esimerkiksi talousarviossa. Esimerkkinä varsin täsmällisestä kohdentamistavasta mainittakoon yksityismetsien puuntuotannon kestävyys turvaamiseen suunnatut tuet (30.31.44 ja 30.31.83). Vuoden 2004 talousarvioesityksessä esitetty kokonaismääräraha 63,316 miljoonaa euroa on *arvioitu* käytettävän varsin täsmällisesti erilaisiin laissa määriteltyihin puuntuotannon turvaamistoihin (nuoren metsän hoito ja energiapuun korjaus, metsän uudistaminen ja muu metsän hoito, metsäteiden teko ja kunnostusojitus sekä suunnittelu ja kehittäminen). Arvion oikeudellinen sitovuus on ehkä vähäinen, mutta se kuvaa kuitenkin kuinka varat on aiottu käyttää. Talousarvioesityksessä tälle tuelle ei ole asetettu mitään erityisiä tavoitteita esimerkiksi sen suhteen kuinka paljon puuntuotannon kestävyys paranee toimenpiteiden ansiosta. Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta oli puoltanut määrärahaa valtioneuvostolle istunnossaan 4.2.2004 maa- ja metsätalousministeriön esityksestä.

Määrärahan selvitysosassa varat on tarkoitettu käytettäväksi yleisesti kestävä metsätalouden rahoituksesta annetun lain (1094/1996) mukaisen valtiontuen maksamiseen. Tämän lain osalta on pantava merkille, että siinä on varsin tarkasti yksilöity ne toimenpiteet, joiden katsotaan sisältyvän kestäväan metsätalouteen. Lain 5 § luettelee ja 6 § määrittelee puuntuotannon kestävyys turvaamisen työajit. Vastaavaa säädännöllistä täsmällisyyttä ei ole ollut esimerkiksi ympäristönsuojelun edistämistukien tai energiaturkien sääntelyssä.

Tarkasteltaessa suomalaisten ympäristötukien käytössä ilmenevää tavoitteen asettamisen tapaa tämän tutkimuksen kattamalla ajanjaksolla ja tukikeinoissa voidaan havaita, että tukien käytöstä ja kohdentamisesta päätetään pääasiassa poliittisesti. Oikeudellisten säännösten valossa tukiviranomaisen toiminta näyttää hyvin vapaalta. Tukijärjestelmien toimivuuden kannalta voi olla ongelmallista, että oikeudelliset perusteet tuen kohdentamispäätöksille ovat niin väljät. Toisaalta väljyys antaa viranomaisille periaatteessa mahdollisuuden tehdä yksittäisiä tukipäätöksiä, jotka edistävät politiikan tavoitteita parhaalla mahdollisella tavalla. Jos se ei ole tiedollisten puutteiden vuoksi mahdollista, on olemassa vaara, että päätöksenteko on liian raskasta, epätasa-arvoista ja altista sekä poliittisille että oikeudellisille ristiriidoille.

---

<sup>609</sup>Ympäristönsuojelun edistämistukien myöntämistä sääntelevän Vnp 894/1996 5 § antaa avustusten osalta päätöksentekovalan ympäristökeskuksille. Päätöksen 11 §:n mukaan ympäristöministeriö voi antaa päätöksen täytäntöönpanosta tarkempia teknisiä määräyksiä. Se ei kuitenkaan voi juuri määrätä tuen kohdentamisesta muuta kuin mihin talousarvio ja muut määräykset antavat mahdollisuuden. Valtionavustuslain 8 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia määräyksiä avustuksen talousarvionmukaisesta myöntämisestä. Kun talousarviossa vain harvoin annetaan selviä määräyksiä mm. tuen kohdentamisesta voidaan kuitenkin puoltaa ajatusta, että valtioneuvosto ja joissain tapauksissa käytännössä myös ministeriö voi määrätä viranomaisia sitovasti tuen kohdentamisesta erilaisiin hankkeisiin. Näin mm. valtionavustuslain 8 §:n nojalla annettu VNa 625/2002 täsmentää talousarvion mukaisten energiaturkien myöntämisperusteita ja sen 13 §:n mukaan kauppa- ja teollisuusministeriö voi antaa TE-keskuksille tarkempia ohjeita tuen myöntämisestä.

### 3.1.3.2 Tuen myöntämisen edellytykset ja viranomaisen harkinta

Tuen myöntämisen edellyttämä viranomaisten harkinta voidaan tässä jakaa suhteellisen vapaaseen harkintaan (tai tarkoituksenmukaisuusharkintaan) ja sidottuun harkintaan, jolloin säännös sanelee ratkaisun sisällön eli myönnetäänkö julkinen tuki edellytysten täytyessä vai ei. Tässä yhteydessä on korostettava, että vapaatakin harkintaa rajoittavat valtionavustuslain ja erityislakien säännökset tuen myöntämisen ehdoista ja menettelyistä.

Viranomaisten harkintaan perustuvien tukien osuus on pienentynyt vuosina 1990-2003. Ympäristötuen myöntäminen tapahtuu siis yhä useammin automaattisesti ilman viranomaisen harkintaa. Tuen kohdentaminen yritystasollakin tapahtuu siis yhä enemmän lainsäätäjän etukäteen päättämällä tavalla. Muutos näkyy verotukien ja erityisesti energiantuotantoon liittyvien tukien määrällisessä kasvussa. Samalla myös harkinnanvaraisten tukien määrä on hieman vähentynyt. Näkyvin muutos siinä suhteessa on ympäristösuojelun edistämisyhteisöjen huomattava supistaminen ja osittainen lakkauttaminen (35.10.63) niin että tukea voidaan vuodesta 2003 lukien myöntää vain vesien suojelun ja vesihuollon tukemiseksi (L 56/1980, kumottu lailla 686/2004). Kuitenkin eräät uudet ympäristöpoliittiset tuet ovat harkinnanvaraisia eivätkä yksinomaan verotukien kaltaisia yleisiä tukia, joiden käyttö ei edellytä merkittävää tapauskohtaista harkintaa.<sup>610</sup> Toisaalta yleistenkään tukien kohdalla ei olla päästy aina täysin automaattiseen toimintaan. Eräät uudet valmisteverotuksen kautta kohdennettavat tuet edellyttävät tuensaajien rekisteröitymistä ja säännöllistä ilmoitusta tuen määrän laskemiseksi ja maksun suorittamiseksi.

Alla oleva taulukko kertoo ympäristötukien sisältämän viranomaistoiminnan luonteen muutoksen suunnan vuosien 1990 ja 2003 välisenä aikana Suomessa. Vapaaseen harkintaan perustuvat tuet ovat hieman vähentyneet. Vähän tai ei ollenkaan harkintavaltaa sisältävät tuet ovat lisääntyneet merkittävästi.

	vapaa harkinta	ei harkintavaltaa
1990	9	14
1995	7	17
2003	7	28

---

<sup>610</sup>Vuonna 2004 oli otettu käyttöön uusi määräaikainen (2004-06) romuajoneuvojen jätehuoltoavustus suuruudeltaan 10 miljoonaa euroa (VNa 582/2004), joka on poistunut ennalta asetetun aikataulun mukaan. Komissio hyväksyi tämän valtiontuen artiklan 87(3)(c) perusteella pitäen sitä ympäristötuen suuntaviivojen mukaisena jätteenkäsittelyn toimintatukena (enintään 5 vuotta, aleneva tuki-intensiteetti enintään 100 %, yhteisöjen sääntelyä tiukemmat kansalliset normit) (N 306/2003, 16.12.2003 C(2003)4631). Asetuksen 2 § mukaisten myöntämisen edellytysten mukaan näyttäisi, että avustus on harkinnanvarainen sillä sanamuodon mukaan romutusavustusta *voidaan myöntää* edellytysten täytyessä. Edellytykset on kuitenkin esitetty tyhjentävästi ja sellaisella tarkkuudella, että niiden täytyessä avustuksen myöntämättä jättäminen ei näytä mahdolliselta.

### 3.1.3.3 Ympäristönsuojelun tukien keinovalikoiman kehitys

#### *Lukumääräinen kehitys*

Alla olevasta taulukosta havaitaan, että lukumääräisesti ympäristönsuojelun tuet ovat kasvaneet erityisesti uuden vuosituhannen alussa. Kasvu on johtunut lähes kokonaan energiantuotannon uusista tukikohteista uusiutuvan ja vähäpäästöisen energiantuotannon sekä energian säästön alalla. Energiantuotannon tuet on toteutettu pääasiassa valmisteverotuksen porrastusten avulla. Tukikeinojen lisääntymisen syynä lienee ilmastopolitiikan kasvanut merkitys energiapolitiikassa.<sup>611</sup>

Muista muutoksista mainittavin lienee ympäristönsuojeluinvestointien korkotukilainojen poistuminen käytöstä. Valtion talousarviosta ne eivät ole vielä kokonaan hävinneet, sillä aikanaan myönnettyt korkotuet ovat näkyneet talousarviossa vielä vuonna 2003. Ympäristönsuojelun edistämisavustukset on myös käytännössä lopetettu.

#### *Ympäristötuen välineet vuosina 1990, 1995 ja 2003*

tukivälineet, lukumäärä	1990	1995	2003
1 avustus	3	7	6
2 veronlievennys	10	11	19
3 pääomarahoitus	0	0	1
4 lainat	5	4	4
5 veronlykkäys	1	1	1
6 takaus	0	0	0
7 yleishyödyllisten palvelujen hankinta	3	2	2
8 rahasto	1	1	2
	23	26	35

Käytössä oleva keinovalikoima on pysynyt suhteellisen samanlaisena. Keskeisimmät tukikeinot ovat avustukset ja verotuet, joiden lukumäärä on lisääntynyt. Avustusten käytön lisääntyminen on kuitenkin pysähtynyt. Vähän käytettyjä tukimuotoja ovat jatkuvasti olleet julkinen pääomarahoitus, takaukset, yleishyödyllisten palvelujen hankinta ja rahastojen kautta kanavoitu tuki.

Yleishyödyllisten palvelujen hankinta on kohdistunut lähinnä joukkoliikenteeseen ja energian säästön edistämiseen. Näillä julkisen tuen keinoilla on myös muita kuin ympäristöpoliittisia tavoitteita. Näiden valtiontukiluonne on oikeudellisesti

---

<sup>611</sup> Reunahuomautuksena mainittakoon, että tukien määrän lisääntyminen osuu mielenkiintoisella tavalla yhteen paitsi ilmastopolitiikan toimeenpanon niin myös sähkömarkkinoiden muutoksen eli kilpailulle avaamisen kanssa. Sähkömarkkinalaki (386/1995) astui voimaan 1.6.1995 ja teki mahdolliseksi ostaa sähköä vapaasti valitulta tuottajalta. Suomen sähköntuotannosta noin 60 prosenttia on Fortumin ja Pohjolanvoiman hallussa ([www.energiamarkkinavirasto.fi](http://www.energiamarkkinavirasto.fi), sähkömarkkinat, vierailtu 5.1.2006). Suomalaisen tuottajien on ollut mahdollista käydä sähköllä kauppaa pohjoismaisessa sähköpörssissä Nord Poolissa vuodesta 1998 alkaen, jolloin myös kotitaloudet saattoivat ryhtyä ostamaan sähkönsä valitsemaltaan toimittajalta. Sähkön siirtoverkot ovat yksityisessä omistuksessa ja monopoliasemassa.

tulkinnanvarainen ja epäselvä, mutta julkisten varojen käyttönä nämä toimet kuuluvat selkeästi tämän tutkimuksen piiriin.

#### *Ympäristötuikiin käytetyt määrärahat*

Tämän tutkimuksen menetelmillä ei ole mahdollista saada kovin tarkkaa kuvaa elinkeinoelämälle suunnattujen ympäristötukien rahallisesta kokonaismäärästä. Määristä kertovat tiedot on kerätty pääosin julkisesta valtiontalouden hoitoon ja lainsäädäntötyöskentelyyn liittyvästä aineistosta. Verotukien osalta valtiontalouden tulonmenetyksistä kertovat tiedot ovat puutteelliset ja teoreettisestikin tietojen tarkkuus on kyseenalainen. Monien tukivälineiden osalta ei ole mahdollista eritellä ympäristöperustein myönnettyjä tukia muita tavoitteita edistävästä tuista. Aineiston puutteista johtuen rahamääräistä kehitystä ei voida juuri arvioida. Varovaisena arviona voidaan esittää, että energiantuotantoon liittyvien tukien lukumäärän ja määrällisen kasvun myötä myös ympäristöperusteisen tuen rahallinen määrä on lisääntynyt. Tämä kehitys on tullut esiin myös kotimaisista ja komission tilastotiedoista.

Tässä käytetyt ympäristötuen rahamäärästä kertovat tiedot on julkaistu lähinnä käytettäväksi poliittisen päätöksenteon yhteydessä ja ne perustuvat lainsäädäntötyössä tehtyihin selvityksiin ja arvioihin. Talousarviosta peräisin olevat tiedot perustuvat ministeriöiden esittämiin tarpeisiin ja menoarvioihin. Tämän vuoksi on mielenkiintoista havaita, että poliittisen päätöksenteon yhteydessä julkaistava tieto julkisten varojen käytöstä on epäyhtenäistä ja epätarkkaa. Varojen kohdistumisesta erilaisiin käyttötarkoituksiin on lähes mahdotonta löytää valmista ja julkaistua tietoa. Julkisten varojen käytön kohdalla julkisuus, avoimuus ja tietojen laatu ei näytä riittävältä. Tässä yhteydessä on kuitenkin muistettava, että tietojen epäyhtenäisyys johtuu osittain myös elinkeinotoiminnassa harjoitetun ympäristönsuojelun käsitteellisestä ja käytännöllisestä epäselvyydestä. Normaali teknologinen kehitys johtaa yleensä myös ympäristönkannalta parempaan tuotantoon, joten esimerkiksi teknologian kehittämisessä ympäristöpoliittisen kehittelyn tukea on vaikea erottaa muusta tuesta.<sup>612</sup> Ympäristöpoliittiset syyt kietoutuvat myös yhteen muiden tavoitteiden kanssa.

## **3.2 Tukiohjelman perustamisen oikeudelliset puitteet**

### **3.2.1 EU-oikeuden vaikutus Suomen ympäristönsuojelun tukiohjelmien valmisteluun**

Euroopan yhteisön lainsäädännössä elinkeinotoiminnan julkinen tuki on lähtökohtaisesti kielletty, jos tuki vaikuttaa haitallisesti sisämarkkinoiden toimintaan tai kilpailuun. Määritelmällisesti kyse on silloin valtiontuesta. Kielto on johdonmukainen seuraus tariffien ja muiden kaupanrajoitusten poistamisesta. Kaupan vapauttaminen ja yhteismarkkinoiden toimivuus edellyttää jäsenmaiden pidättymistä omien yritysten suosimisesta muiden kustannuksella. Julkisella tuella voitaisiin tavoitella kotimaantuotannolle etuja perinteisten kaupanrajoitusten tapaan.

Oikeudellisen velvoitteen asettava säännös edellyttää yleensä sen täytäntöönpanoa ja valvontaa. Valtiontuen käyttöä valvoo komissio artiklan 88 antamalla toimivallalla. Komissio huolehtii myös säännöksen täytäntöönpanosta eli tässä tapauksessa tukiohjelmien tutkinnasta, kieltämisestä ja takaisin perinnän määräämisestä sekä

---

<sup>612</sup>VTV 12/2000, s. 102-103. Esimerkiksi tuotekehitystuen kohdalla havaittiin, että yritysten normaali tuotekehitys tuo lähes aina mukanaan myös ympäristöhyötyjä.

tarvittaessa tuomioistuinkäsittelyn käynnistämisestä. Säännöksen muotoilusta ja komission toimivallasta johtuen jäsenvaltiolla on yleensä velvollisuus osoittaa valtiontuen soveltuvuus yhteismarkkinoille, jos komissio pitää sitä soveltumattomana. Komission aloittaessa tuen muodollisen tutkimuksen jäsenvaltion tehtäväksi jää osoittaa, että toimenpide ei ole valtiontuki artiklan 87(1) tarkoittamalla tavalla tai että se on yhteismarkkinoille soveltuva.<sup>613</sup>

Artiklan 87(1) sisältämä valtiontuen kielto on tulkinnaltaan ja soveltamisalaltaan hyvin laaja. Esimerkiksi tukikeinoina voidaan pitää lähes kaikkia taloudellisia etuja suovia menettelyjä. Hyviä esimerkkejä tuen määrittelyistä löytyy komission vuosittaisesta kilpailuraportista.<sup>614</sup> Yksittäisiä tapauksia arvioitaessa tulee käytännössä ensin arvioida onko julkisen vallan toimenpide valtiontukea 87(1) artiklan mukaan ja jos on niin voidaanko se silti sallia.

Kokonaisuudessaan artikla 88 kuuluu seuraavasti:

1. Komissio seuraa jatkuvasti jäsenvaltioiden kanssa niiden voimassa olevia tukijärjestelmiä. Se tekee jäsenvaltioille ehdotuksia yhteismarkkinoiden asteittaisen kehittämisen tai yhteismarkkinoiden toiminnan kannalta aiheellisiksi toimenpiteiksi.

2. Jos komissio vaadittuaan niitä, joita asia koskee, esittämään huomautuksensa, toteaa, että valtion myöntämä tai valtion varoista myönnetty tuki ei 87 artiklan mukaan sovellu yhteismarkkinoille taikka että tällaista tukea käytetään väärin, se tekee päätöksen siitä, että asianomaisen valtion on komission asettamassa määräajassa poistettava tuki tai muutettava sitä.

Jos kyseinen valtio ei noudata päätöstä asetetussa määräajassa, komissio tai mikä tahansa jäsenvaltio, jota asia koskee, voi 226 ja 227 artiklan määräyksistä poiketen saattaa asian suoraan yhteisön tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Jäsenvaltion pyynnöstä neuvosto voi yksimielisesti päättää, että tukea, jota tämä jäsenvaltio myöntää tai aikoo myöntää, pidetään 87 artiklan määräyksistä tai 89 artiklassa tarkoitettujen asetusten säännöksistä poiketen yhteismarkkinoille soveltuvana, jos tällainen päätös on poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi perusteltu. Jos komissio on aloittanut kyseistä tukea koskevan, tämän kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun menettelyn, asianomaisen jäsenvaltion neuvostolle osoittama pyyntö keskeyttää menettelyn siihen asti, kunnes neuvosto on esittänyt kantansa.

Jos neuvosto ei kuitenkaan ole esittänyt kantaansa kolmen kuukauden määräajassa pyynnöstä, komissio tekee päätöksen asiassa.

3. Komissiolle on annettava tieto tuen myöntämisestä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Jos komissio katsoo, että tällainen suunnitelma ei 87 artiklan mukaan sovellu yhteismarkkinoille, se aloittaa 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn viipymättä. Jäsenvaltio, jota asia koskee, ei saa toteuttaa ehdottamiaan toimenpiteitä, ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös.

---

<sup>613</sup>Näin mm. yhteisöjen tuomioistuin asiassa T-176/01, kohta 94 ja siinä esitetyt muut tapaukset.

<sup>614</sup>[http://europa.eu.int/comm/competition/annual\\_reports/2003/draft\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/annual_reports/2003/draft_en.pdf)

Perustamissopimuksen periaatteellinen valtiontuen kieltäminen on otettava Suomessakin huomioon säädettäessä uusista tukiohjelmista, muutettaessa vanhoja tai päätettäessä yksittäisistä tuista (*ad hoc*). Tukikielto ei ole suinkaan ehdoton, mutta tiukan ilmoitusvelvollisuuden vuoksi se on saanut varsin ehdottoman sävyn. Uusista tukiohjelmista on ennen niiden käyttöönottoa ilmoitettava komissiolle ja niille on saatava komission hyväksyntä. Eduskunta ja valtioneuvosto eivät siis voi elinkeinotukien osalta vapaasti määrätä verotulojen käytöstä. Perustamissopimus rajoittaa eduskunnan perustuslakiin pohjautuvaa budjettivaltaa eli valtaa päättää valtionvarain käytöstä. Verolainsäädäntöön liittyvien valtiontukien osalta rajoitukset ovat samanlaiset. Perustamissopimuksen säännöksillä on siis näiden säännösten osalta selvä valtiosääntöoikeudellinen luonne.

Valtiosääntöoikeudessa valtiontuen periaatteellinen kieltäminen on suhteellisen uudentyyppinen säännös, vaikka Suomessa on toki ennen tätäkin oikeudellisesti rajoitettu eduskunnan harkintavaltaa talousarvion määrärahojen käytössä. Budjettivallan perinteisinä rajoitteina ovat sellaiset julkisen talouden periaatteet kuten täydellisyysperiaate, vuotuisperiaate, tasapaino, bruttoperiaate ja nonaffektaatioperiaate.<sup>615</sup> Lakisääteiset menot on aina katettava. Nämä menolait muodostavat talousarvion ns. rautaisen perusosan.<sup>616</sup> Muiden menojen suhteen (vapaat menot) eduskunnan budjettivalta on ollut rajoittamattomampi.<sup>617</sup> Joka tapauksessa kaikista menoista on tullut määrätä eduskunnan toimesta talousarviomenettelyn tai lisätalousarvion yhteydessä. Julkisen talouden merkityksen korostuttua kansantaloudessa valtioneuvoston asema on muuttunut merkittävämmäksi suhteessa eduskuntaan.<sup>618</sup> Oikeudellisten rajoitusten lisäksi budjettivaltaa rajoittaa luonnollisesti edustukselliseen päätöksentekoon liittyvä poliittinen tarkoituksenmukaisuus.

### 3.2.2 Valtiontuen valvonnan periaatteet - perustamissopimuksen artikla 88 (ennen 93)

Valtiontuen valvonta edellyttää perustamissopimuksen mukaan julkisen tuen ilmoittamista ennakoon komissiolle, joka sitten ratkaisee tuen määrittelyn ja hyväksyttävyyden. Valvonnan tarkoituksenmukainen toteuttaminen edellyttää ilmoitusvelvollisuuden selkeyttämistä. Jos tukea käytetään ilmoitusvelvollisuutta rikkoen, se on sellaisenaan laitonta ja annettu tuki tulee periä takaisin. Jäsenvaltioilla tulee siis olla hyvät edellytykset arvioida ilmoitusvelvollisuuden laajuutta ja luonnehtia alustavasti toimenpiteitään. Seuraavassa tarkastellaan lainlaativaa velvoittavia perustamissopimuksen säännöksiä valtiontuen valvonnasta. Pääsääntö on että uusista tukiohjelmista ja vanhojen muutoksista tulee ilmoittaa ennen niiden käyttöönottoa.

---

<sup>615</sup>Ks. mm. Myllymäki (1990), s. 44-46. Bruttoperiaatteen ilmaisee Laki valtion talousarviosta 3 § (423/1988).

<sup>616</sup>Eduskunnan budjettivallan on katsottu ulottuvan käytännössä vain vapaisiin menoihin. Näin mm. Purhonen (1961), s. 197.

<sup>617</sup>Myllymäki (1990), s. 49. Nykyisten kansallisten valtiontukien koskevien lakien luonteeseen kuuluu, että ne eivät juuri rajoita eduskunnan budjettivaltaa, sillä tukien myöntäminen tapahtuu eduskunnan myöntämien määrärahojen puitteissa. Jonakin vuonna tukia siis ei ole pakko myöntää lainkaan, jos eduskunta niin päättää. Lähtökohtaisesti tällöin ei loukata kenenkään oikeuksia, sillä elinkeinotuet eivät yleensä kuulu yritysten oikeuksiin.

<sup>618</sup>Myllymäki (1990), s. 47.



Valtiontukiasioissa noudatettavasta menettelystä säättää yleisesti kaikilla toimialoilla neuvoston asetus (EY) 659/1999 (22.3.1999, voimaan 16.4.1999).<sup>619</sup> Säännöksellä vahvistettiin komission aikaisempi käytäntö tukiasioissa ja lisättiin näin valtiontukiasioden käsittelyn avoimuutta ja oikeusvarmuutta. Asetuksessa tarkennetaan mm. uusien ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvien tukien ja vanhojen tukien määrittelyä.

Komissio valvoo vanhoja olemassa olevia tukia ja arvioi niiden hyväksyttävyyttä jäsenmaiden välisen kaupan näkökulmasta. Jatkovaa valvontaa perustellaan sillä, että markkinoiden kehittymisen myötä julkisen vallan toimenpiteet, jotka eivät aiemmin olleet artiklan 87 (ennen 92) mukaisia valtiontukia ovat voineet muodostua sellaisiksi. Lisäksi asetuksessa määritellään tuen väärinkäyttöä ja lausutaan osapuolten oikeuksista, tarkennetaan yksittäisen tuen ja tukijärjestelmän määrittelyä, asetetaan määräaika komission toimille jne. (EYVL No L83, 27.03.1999, s.1).

Säännösten vaikutuksista valtiontukien käytölle nousevat ensimmäisenä esiin valvonnan aiheuttamat kustannukset, joita aiheutuu kansallisten ilmoitusten vaatimasta työstä ja viivästyksestä sekä oikeudellisesta epävarmuudesta, joka voi vaikeuttaa myös hyväksyttävien tukiohjelmien käyttöä ja tuen vastaanottamista. Nämä koituvat yleensä julkiselle vallalle. Valvonnan hyödyt seuraavat markkinoille soveltumattomien tukien poistumisesta ja sen mukanaan tuomista tehokkuushyödyistä. Menettely voi myös tehostaa jäsenvaltioiden sisäistä toimintaa. Valvonnan vaatima tiedonhankinta ja rajoitukset voivat parantaa jäsenmaiden tukien käyttöä, jos tukia ei ole aina käytetty tarkoituksenmukaisella tavalla. Tässä yhteydessä näitä kustannuksia ja hyötyjä ei pyritä arvioimaan tarkemmin mutta on tärkeää, että niiden olemassa olo muistetaan. Valvonnan kustannukset ovat myös komission kannalta olleet merkittäviä, sillä komission aloittama valtiontuen uudistusohjelma tähtää juuri niiden alentamiseen. Sama tavoite oli valtiontuen ryhmäpoikkeusasetuksilla.

Tässä tutkimuksessa omaksuttujen kollektiivisen päätöksenteon luonnetta ja tehtävää koskevien oletusten perusteella komission valtiontukivalvonnan rooli on joka tapauksessa jäsenvaltioiden kannalta merkittävä. Paitsi että valvonta asettaa selkeitä rajoituksia tuen käytölle se tekee tukiohjelmista välttämättä julkisempia ja sitä kautta harkitumpia kuin ilman ulkopuolista valvontaa. Tässä voi helpommin toteutua edellä esitetty Gary S. Beckerin ajatus siitä, että huolimatta yksityisten intressien vaikutuksesta lainsäädäntöön tehottomat tai epätarkoituksenmukaiset poliittiset toimenpiteet eivät välttämättä toteudu, jos kollektiivinen päätöksenteko toimii.<sup>620</sup> Valtiontuen valvonta muuttaa julkisen tuen päätösmekanismeja. Kun se oli ehkä aiemmin sidoksissa enemmän poliittiseen harkintaan ja intressiryhmien vaikutukseen, niin nyt julkisen tuen myöntämisessä on myös selkeitä oikeudellisia rajoituksia.

### 3.2.2.1 Ennakkohyväksyntä ja menettelyn aikainen käyttökielto

Komission valvonta perustuu tukien ennakkohyväksyntään. Jäsenvaltioiden tulee ilmoittaa uusista tukiohjelmista tai vanhojen muutoksista ennen käyttöönottoa. Tukea ei myöskään saa käyttää ennen komission lopullista hyväksyvää päätöstä. *Keskeytysperiaate* (*standstill* -periaate) on ilmaistu artiklassa 88(3). Ilman hyväksyntää annettu tuki

---

<sup>619</sup>Muutettu EYVL L 236, 23.9.2003, s. 33.

<sup>620</sup>Becker (1983), s. 396.

katsotaan laittomaksi (*unlawful aid*). Kyseinen säännös on tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan välittömästi jäsenmaissa sovellettavissa.<sup>621</sup>

#### Artikla 88(3)

Komissiolle on annettava tieto tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Jos komissio katsoo, että tällainen suunnitelma ei 87 artiklan mukaan sovellu yhteismarkkinoille, se aloittaa 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn viipymättä. Jäsenvaltio, jota asia koskee, ei saa toteuttaa ehdottamiaan toimenpiteitä, ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös.

Tukien valvonnan osalta mainittakoon tuoreena kehityssuuntana ryhmäpoikkeuksien säätäminen, jonka tavoitteena on tehdä järjestelmästä jäsenvaltioiden kannalta helpommin ennustettava ja vähemmän työläs. Ryhmäpoikkeusten tarkoituksena on myös vähentää komission työtaakkaa poistamalla valvonnan piiristä toimenpiteet, joilla ei selvästi ole haitallisia vaikutuksia sisämarkkinoilla. Komission menettely on siis muodostunut syystä tai toisesta liian raskaaksi sekä sille itselleen että jäsenvaltioille.

Artiklan 88(3) sisältämän keskeytysperiaatteen tulkinnasta mainittakoon muutama tuore yhteisöjen tuomioistuimen tuomio. Asiassa C-175/02 *F.J. Pape* tuomioistuin katsoi, että verolla (tai maksulla) rahoitetun toimenpiteen ollessa vielä hyväksymättä voidaan kyseistä veroa silti periä. Ennakkoratkaisussa ei otettu kantaa siihen voiko verovelvollinen riitauttaa tukijärjestelmään sidotun ja häneltä perityn veron tai maksun. Asiassa C-174/02 *Streekgewest Westelijk Noord-Brabant* tuomioistuin lausui, että “[t]äytäntöönpanokieltoa ei voi soveltaa veroon, mikäli veroa tai tiettyä osaa veron tuotosta ei ole sitovasti osoitettu tuen rahoittamiseen.” Mainitussa tapauksessa Alankomaiden viranomaisilla oli harkintavalta verovarojen käytön suhteen, joten vero voitiin periä, vaikka tukiasia oli vielä ratkaisematta.

#### 3.2.2.2 Ilmoitusvelvollisuus

Menettelyasetuksen artiklan 2 mukaan jäsenvaltioiden tulee ilmoittaa komissiolle kaikista uusista tuista riittävän aikaisin ennen niiden käyttöönottoa. Suomessa kansalliset tukiviranomaiset ovat velvollisia ilmoittamaan kansallisille viranomaisille uusista tai muutetuista tuista valtioneuvoston päätöksen 18/1995 mukaan kolme kuukautta (12 viikkoa) ennen muutoksen ja uuden tuen käyttöönottoa tai myöntämistä.<sup>622</sup> Suomesta ilmoitukset komissiolle kokoa kauppa- ja teollisuusministeriö, joka toimii tukien eräänlaisena koordinaattorina yhdessä työvoima- ja elinkeinokeskusten yritysosastojen kanssa. Ilmoitettavista tiedoista määrätään kauppa- ja teollisuusministeriön päätöksessä 844/1995. Tiedot toimitetaan lopulta komissiolle ulkoministeriön välityksellä.

Arvioidessaan milloin ilmoitus tulee tehdä jäsenvaltion pitää itse päättää onko toimenpide ilmoitusta vaativa toimenpide, vai kuuluuko se ehkä jonkun

---

<sup>621</sup>Ks. Hancher & Ottervanger & Slot (1999), s. 355. Oikeuskäytännöstä esimerkkinä varhainen päätös 120/70 *Lorenz v. Germany* [1973] E.C.R 1471 ja C-354/90 *Fédération Nationale v. France* [1991] ECR I-5505. Jälkimmäisessä päätöksessä tuomioistuin katsoo tuen ilmoittamatta jättämisen tekevän tuesta laittoman, mikä oikeuttaa jäsenvaltion tuomioistuimen soveltavan perustamissopimuksen artiklaa 88(3). Keskeytysperiaatteen soveltamisesta eräissä Hollantilaisissa tuomioistuimissa mm. Westerhof (2005).

<sup>622</sup>KTMp 844/1995 määrää tukiviranomaisen toimittamien ilmoitusten sisältämistä tiedoista. Myös kuntien tulee ilmoittaa uusista ja muutetuista tuista. Ilmoitus toimitetaan TE-keskusten yritysosastoille ennen käyttöönottoa. Vain muutama kuntien ilmoitus on toimitettu EU-jäsenyyden aikana vuoteen 1999 saakka, eikä kuntien myöntämistä tuista ollut tuolloin mitään virallisia tietoja. Näin VTV 19/2001, s. 8.

poikkeussäännöksen piiriin. Tässä yhteydessä toimenpidettä tulee arvioida ehkä laajemman julkisen tuen määritelmän pohjalta kuin artiklan 87(1) mukaisesti tai ehkä jo markkinoille soveltuvan tuen määritelmän pohjalta. Joka tapauksessa lainsäätäjän tulee välttää riski mahdollisesta tuen maksatuksen keskeytyksestä tai tuen takaisinperinnästä, joka voi aiheuttaa vahinkoa kotimaan toimijoille eli tuensaajille. Tässä yhteydessä nousee tärkeäksi kysymys valtiontukisääntelyn oikeusvarmuudesta. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti tekee tuesta säännöstenvastaisen ja komissio voi päättää välitoimista, joita ovat mm. tiedonantovelvoitteet tai tuen maksamisen keskeytys tai takaisinperintä.

Ilmoitusvelvollisuus ei koske sellaisia toimenpiteitä, jotka eivät ole valtiontukia artiklan 87(1) tarkoittamalla tavalla eli ovat tämän tutkimuksen kielenkäytön mukaan julkisia tukia. Tästä voisi vetää johtopäätöksen, että jäsenvaltion ei tarvitsisi ilmoittaa sellaisia toimenpiteitä, jotka vastaavat tuomioistuimen ratkaisuja, joissa toimenpidettä ei ole pidetty valtiontukena. Näitä olisivat esimerkiksi ne tulkintaratkaisut, joissa toimenpiteen ei katsottu olevan valtiontukea, koska siinä ei käytetty suoraan tai epäsuoraan valtion varoja. Tätä kantaa on kuitenkin aika vaikea toteuttaa käytännössä, sillä tulkintaa vaativissa tapauksissa asia voidaan ottaa esiin komissiossa milloin tahansa sen saadessa siitä tiedon. Asia voidaan nostaa esiin myös jäsenvaltion tuomioistuimessa, jos joku asianosainen artiklan 88 suoran sovellettavuuden nojalla väittää toimenpiteen olevan laitonta valtiontukea ja vie asian jäsenvaltion tuomioistuimen tutkittavaksi.

#### *Uusi vai voimassa oleva tuki?*

Menettelyasetuksen 659/1999 artiklan 2 mukaan komissiolle tulee ilmoittaa kaikista suunnitelmista myöntää uutta tukea. Menettelyasetuksen 1 artiklan c-kohdan mukaan uusia tukia ovat ne, jotka eivät ole voimassa olevia tukia mukaan lukien voimassa olevien tukien muutokset. Tukiohjelman osana myönnettyjä yksittäisiä tukia ei tarvitse eräin poikkeuksin ilmoittaa.

Voimassa olevana tukena, jota ei tarvitse ilmoittaa eikä komission tutkia 87 artiklan kannalta, ja jonka mukaan myönnettyjä yksittäisiä tukia ei myöskään lähtökohtaisesti tarvitse ilmoittaa ovat menettelyasetuksen artiklan 1 b-kohdan mukaan i) ennen perustamissopimuksen voimaantuloa käytetyt tuet, ii) komission tai neuvoston hyväksymät tuet tai yksittäiset tuet, iii) tuet, joista komissio ei ole tehnyt päästöistä määrääjässä, iv) takaisinperinnän vanhentumisen vuoksi voimassa olevaksi katsottu tuki (10 vuotta) ja v) tuet, jotka ovat tulleet artiklan 87(1) mukaisiksi vasta yhteismarkkinoiden kehityksen vuoksi jälkeinpäin ilman, että jäsenvaltio olisi muuttanut niitä. Viimeisessä kohdassa todetaan, että kilpailun vapauttamisen vuoksi nyt tueksi katsottavat toimet eivät kuitenkaan ole voimassa olevia tukia.

Voimassa olevia tukia ovat mm. yksittäiset tukiohjelman mukaisesti myönnettyt tuet, joita myönnettäessä sovelletaan komission ehtoja täsmällisesti ja ennalta arvattavalla tavalla. Ehdot määräytyvät tässä tapauksessa komission tekemässä hyväksyvässä päätöksessä.<sup>623</sup>

Suomen ja muidenkin uusien jäsenmaiden kohdalla on tarkasteltava kysymystä, mitä tarkoittaa ilmaus ”ennen perustamissopimuksen voimaantuloa”. Tarkoittaako tämä perustamissopimuksen alkuperäistä voimaantuloa vai sitä, milloin perustamissopimus tulee jäsenvaltiota sitovaksi. Asiasta määrätään liittymissopimuksen artikloissa 144 ja 172.<sup>624</sup> Liittymissopimuksen säännöksiin viitataan myös menettelyasetuksen (659/1999) 1 artiklassa, jossa määritellään ”voimassa olevat tuet”. Liittymissopimuksen artiklan 144

---

<sup>623</sup>Näin mm. asiassa C-321/99 P, ARAP ym. v komissio, kohta 83.

<sup>624</sup>Asetus 103/1994 Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta ja sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta, annettu 1.1.1995.

a-kohdan mukaan Suomessa perustamissopimuksen artiklan 88(1) mukaisina vanhoina tai "olemassa olevina" tukina pidetään ennen liittymissopimuksen voimaantuloa käytettyjä julkisia tukia, jotka on ilmoitettu komissiolle 30.4.1995 mennessä. Artiklassa 172 määrätään komission toimivallasta käsitellä tukiasioita, joita EFTA valvontaviranomaisen on käsitellyt saamatta niitä päätökseen. 172 artiklan 5. kohdan mukaan tuet, joista EFTA valvontaviranomainen on tehnyt sallivan päätöksen ennen liittymistä ovat "voimassa olevia" tukia.

Käsite "voimassa oleva valtiontuki" saa uutta sisältöä tuomioistuimen artiklan 88(3) tulkinnasta. Tuomioistuimen ratkaisukäytännössä komissiolle on asetettu kahden kuukauden määräaika päätökselle hyväksyä ilmoitettu toimenpide tai aloittaa sen tarkempi tutkinta.<sup>625</sup> Jos komissio ei tee tätä alustavaa ratkaisua kahdessa kuukaudessa, pidetään toimenpidettä olemassa olevana tukena ja jäsenvaltio voi ottaa sen käyttöön. Tuomioistuimen käytäntö on omaksuttu menettelyasetuksen 5 artiklassa, johon kahden kuukauden määräaikakin on kirjattu.

#### *Ilmoitusvelvollisuuden rajoitukset*

Komission työtaakan vähentämiseksi ilmoitusvelvollisuudesta on säädetty poikkeuksia. Näitäkin tukia kyllä periaatteessa valvotaan, sillä olemassa olevista ja säännöstenmukaisistakaan tuista ei saa aiheutua sisämarkkinoille haittaa eikä niitä saa käyttää väärin. Ilmoitusvelvollisuudesta voi poiketa komission asetuksen (EY) N:o 69/2001<sup>626</sup> mukaan, jos tuki ei ylitä yrityskohtaisesti 100 000 euron enimmäismäärää kolmen vuoden aikana (artikla 2(2) "*de minimis aid*"). Tällöin tuki ei täytä kaikkia perustamissopimuksen artiklan 87(1) kielletyn tuen perusteita. Tuen vähäisyyden takia oletetaan, että se ei aiheuta kilpailun vääristymiä eikä vaikuta myöskään jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Asetusta ei sovelleta liikenteen alaan eikä maataloustuotteiden tuotantoon, jalostukseen tai kauppaan (PS liite I) tai vientitukeen tai tuontia syrjiviin tukiin (artikla 1).

#### *Ilmoittaminen tukien muutoksista.*

Perustamissopimus ja neuvoston antama menettelyasetus velvoittavat jäsenvaltiot ilmoittamaan myös vanhojen tukiohjelmien muutoksista. Ohjauskeinojen toimivuuden kannalta on tärkeää, että ne voivat muuttua olosuhteiden muutoksen mukaan. Ympäristötukiohjelmiä tulisi siis muuttaa tarvittaessa. EU-oikeus voi vähentää tukiohjelmien joustavuutta, jos ilmoitusmenettely estää muuttamasta ohjelmaa. Määräaikojen suhteellisen lyhyiden vuoksi rajoitteita asettaa ehkä mahdollinen oikeudellinen epävarmuus siitä voidaanko muutos tehdä. Ympäristöpolitiikka näyttää kuitenkin niin pitkäjänteiseltä, että muutaman kuukauden viivästykset eivät haittaisi keinojen käyttöä.

Komission tulee menettelyasetuksen artiklan 4(5) ja *Lorenz* -säännön mukaan päättää kahdessa kuukaudessa aloittaako se ilmoitetun toimenpiteen tutkinnan vai voidaanko se ottaa heti käyttöön. Ilmoitusvelvollisuuden mahdollisia vaikutuksia arvioitaessa on otettava mahdollisen ajallisen viivästyksen lisäksi huomioon, että ilmoitukset työllistävät myös lainvalmisteluun osallistuvia virkamiehiä. Toisaalta voidaan kuitenkin ajatella, että ympäristöpolitiikan toteutuksessa tällainen suhteellinen lyhytkestoinen viivästys ei ole merkittävä lisäkustannus ja viranomaisilla tulisi joka tapauksessa olla hallussaan ne tiedot, joita komission alkuvaiheen kannanotto edellyttää. Jos toimenpiteen kohdalla joudutaan

---

<sup>625</sup>Tapaus C-120/70 *Lorenz v Germany* [1973] ECR 1471 ja uudemmissa tuomioissa mm. tapaus C-99/98 *Austria v Commission* kappaleet 72. Ja 74.

<sup>626</sup>Voimassa 31.12.2006 saakka.

kuitenkin artiklan 88(2) mukaiseen “muodolliseen tutkintaan”, muutoksen toteuttaminen voi viivästyä paljonkin ja kielteisen päätöksen johdosta tukiohjelman toteutuminen voi luonnollisesti estyä kokonaan. Nämä epävarmuustekijät voivat vaikeuttaa nopeita julkisen tuen avulla toteutettavia toimenpiteitä. Näissä tapauksissa tosin voidaan vedota äkillisiä vaikeuksia koskeviin poikkeussäännöksiin (esim. artikkelit 87(2)(b) tai 87(3)(c)) tai ja esittää sen tueksi myös sellaisia tosiasioita, jotta komissio voi hyväksyä toimenpiteet.

### 3.2.2.3 Tuen määrän arviointi

Tuen määrän arviointi tulee tarpeelliseksi tukivalvonnassa ainakin arvioitaessa sitä suhteessa tavoitteisiin (suhteellisuus periaate), arvioitaessa ilmoitusvelvollisuutta mm. *de minimis* -säännön pohjalta sekä perittäessä laitonta tukea takaisin.

Tuen määrän laskemiseksi on julkaistu ohjeita komission vuosiraporteissa ja niiden teknisessä liitteessä. [http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001\\_0403en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0403en01.pdf)

Tämän tutkimuksen kannalta tuen määrän arviointi ei ole keskeinen kysymyskokonaisuus. Merkittävänä piirteenä on kuitenkin verotukien ja valtiontalousarvioissa näkyvien tukien välinen ero avoimuudessa. Verotukien aiheuttamat kustannukset eivät ole juuri koskaan avoimesti tarkasteltavina toisin kuin harkinnanvaraiset tuet. Tämä siitä huolimatta että harkinnanvaraistenkin tukien osalta voi olla vaikea selvittää mihin tuet on kohdennettu.

### 3.2.2.4 Laittoman tuen takaisinperintä EU-oikeuden mukaan

Laittoman tuen (*unlawful aid*) takaisinperintää voidaan pitää käytännön sanelemana edellytyksenä tuen valvonnan onnistumiselle, vaikka sitä ei ole perustamissopimuksessa näin ilmaistu. Ilman takaisinperintää markkinoille soveltumattomia tukiohjelmaa voisi käyttää aina siihen saakka, kun se olisi erikseen kielletty. Tämän jälkeen voitaisiin aloittaa uusi tukiohjelma. Laittoman tuen määritelmä sisältyy menettelyasetuksen 659/99 artiklaan 1(f). Sen mukaan laitton tuki on uusi tuki, joka on otettu käyttöön perustamissopimuksen artiklan 88(3) vastaisesti. Tämän lisäksi laittomana tukena pidetään yleensä myös ilmoittamatta käytettyä tukea tai tukea jota käytetään tukimenettelyjen aikana ennen komission päätöstä.<sup>627</sup>

Takaisinperintää on kuitenkin pidetty myös yhtenä valtiontukijärjestelmän ongelmista tuensaajan ja jäsenvaltion näkökulmasta, koska se aiheuttaa tuensaajille aiheutonta taloudellista epävarmuutta, jos tuen soveltuvuus sisämarkkinoille asetetaan kyseenalaiseksi. Tuensaaja ei voi välttämättä tukea hakiessaan arvioida valtiolta saamiensa tukien soveltuvuutta ja laillisuutta, joten tuntuisi luontevalta, että valtio kantaisi tässä tapauksessa tukivalvonnan aiheuttaman riskin. Toisaalta valtion vastuu olisi lähinnä poliittista, joten ei ole selvää haluaisiko valtio sitoutua noudattamaan tukijärjestelmän vaatimuksia, jos myös tuensaajalle ei aiheutuisi haitallisia vaikutuksia soveltumattomien tukien käytöstä. Tuensaajan kannalta tuen takaisinperintä ei kuitenkaan ole välttämättä kohtuutonta, sillä takaisinperinnän lainsäädännössä ilmaistu ensisijainen tarkoitus on kilpailuaseman palauttaminen ennalleen.

Takaisinperintä on ollut myös komission näkökulmasta ongelma, sillä se toimeenpano jäsenvaltioissa on ollut vajavaista. Valtiontukijärjestelmän uudistuksessa<sup>628</sup> komissio pitää

---

<sup>627</sup>Hancher & Ottervanger & Slot (1999), s. 387.

<sup>628</sup>Euroopan komissio (2005b): Valtiontuen toimintasuunnitelma, s. 14, kappale 53

yhtenä tavoitteena takaisinperinnän tehostamista, sillä se on havainnut, että jäsenvaltiot eivät aina toimeenpane tehokkaasti määräystä takaisinperinnästä.<sup>629</sup>

Komission toimivalta määrätä takaisin perinnästä perustuu nykyään menettelyasetuksen 659/99 artiklaan 14(1). Tätä aiemmin perustamissopimuksen artiklan 88 vakiintunen tulkinnan mukaan laitton valtiotuki tuli periä takaisin, jotta markkinoilla vallinnut kilpailutilanne saatiin palautetuksi.<sup>630</sup> Tätä ei lausuttu suoraan perustamissopimuksessa mutta sen katsottiin seuraavan luonnollisena osana määräyksestä poistaa kilpailua vääristävä valtiotuki.<sup>631</sup> Takaisinperintä on jäsenvaltion tehtävä ja komissio voi velvoittaa siihen päätöksellään. Tuensaajan tulee siis palauttaa samansa tuki valtiolle. Tuen takaisinperintä perustuu artiklaan 88(2) (ennen 93(2)).

#### *88 artikla (2)*

2. Jos komissio vaadittuaan niitä, joita asia koskee, esittämään huomautuksensa, toteaa, että valtion myöntämä tai valtion varoista myönnetty tuki ei 87 artiklan mukaan sovellu yhteismarkkinoille taikka että tällaista tukea käytetään väärin, se tekee päätöksen siitä, että asianomaisen valtion on komission asettamassa määräajassa poistettava tuki tai muutettava sitä.”

Jos kyseinen valtio ei noudata päätöstä asetetussa määräajassa, komissio tai mikä tahansa jäsenvaltio, jota asia koskee, voi 226 ja 227 artiklan määräyksistä poiketen saattaa asian suoraan yhteisön tuomioistuimen käsiteltäväksi.”

Artiklan 88(2) sanamuodon ja menettelyasetuksen artiklan 14(1) mukaan näyttäisi siltä, että laitton tuki tulee palauttaa jäsenvaltiolle, jonka velvollisuutena on huolehtia takaisinperinnästä. Näyttäisi kuitenkin perustellulta, että takaisinperittävä tuki maksetaan käytännössä takaisin tuen myöntäneelle taholle, joka voi siis olla esimerkiksi kunta tai yksityinenkin taho käyttäessään julkista valtaa. Suomen valtionavustuslain 21 §:n ja 22 §:n mukaan tuen takaisinperintä yleensä valtionapuviranomaisen tehtävä ja takaisinperinnän edellytykset ovat yleensä tuensaajan toimista riippuvia. Lain 22 §:n 3 momentti antaa viranomaiselle mahdollisuuden määrätä valtionavustuksen palautuksesta, jos Euroopan yhteisön lainsäädäntö edellyttää sitä. Valtionavustuslain säännöksiä noudatetaan ainoastaan valtiontalousarviosta tai sen ulkopuolisesta rahastosta myönnettäviin avustuksiin.

Sääntöjenvastaisen tuen takaisinperinnän käytännön merkitys on suurin päätettäessä tukiohjelmista jäsenvaltioiden päättävissä elimissä. Takaisinperinnän uhka edellyttää jäsenvaltioiden ottavan markkinoiden toiminnan huomioon, sillä tuet tulee hyväksyttää komissiossa eikä niitä voi olettaa voitavan käyttää huomaamatta.

Valtiontuen takaisinperintää on perusteltu menettelyasetuksessa tarpeella palauttaa tehokkaan kilpailun tilanne tapauksessa, jossa jäsenvaltio on aiheuttanut markkinoille

---

<sup>629</sup>Takaisinperinnän epäselvyyksistä Luja (2005), s. 568-569. Hän ehdottaa direktiiviä sääntelemään valtiontuen takaisinperinnästä jäsenvaltioissa, koska usein takaisinperinnästä halutaan luopua yrityksen taloudellisten vaikeuksien vuoksi tai takaisinperintää viivytetään. Nämä menettelyt ovat olleet tuomioistuimenkin käsiteltävänä.

<sup>630</sup>Tämä tavoite käy ilmi monista komission julkaisemista kannanotoista kuten esim. Komission tiedonanto sääntöjenvastaisesti myönnetyn tuen takaisinperinnässä sovellettavasta korkotasosta. EYVL C 110, 8.5.2003, s. 08. Siinä komissio lausuu vakiintuneella tavalla, että takaisinperintä on looginen seuraus tuen laittomuudesta ja takaisinperinnän tarkoituksena on palauttaa aikaisemmin vallinnut markkinatilanne.

<sup>631</sup>Näin mm. tapauksissa ks. asiat C-24/95, *Land Rheinland-Pfalz v. Alcan* (Kok. 1997, s. I-1591), asia T-459/93, *Siemens v. komissio* (Kok. 1995, s. II-1675) ja asia T-55/99 *Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) v Commission of the European Communities*, annettu 29.9.2000, kappale 160.

perusteettomia häiriöitä (menettelyasetus - perusteluteksti kappale 13). Perustelu näyttää sisältävän oletuksen markkinoiden tehokkaasta toiminnassa ennen tuen käyttöä. Komissio on kuitenkin tässä vaiheessa tutkinut takaisinperittävän tuen ja todennut sen sääntöjen vastaiseksi eli käytännössä markkinoille soveltumattomaksi, joten toimenpiteen kohdalla on joka tapauksessa kerätty tavallista enemmän tietoa toimenpiteen arvioimiseksi tehokkuuden näkökulmasta. Takaisinperintä pyrkii kuitenkin ennemminkin palauttamaan valinnee kilpailutilanteen kuin tehokkaan kilpailun.

Tuen takaisinperiminen on ollut mahdollista Suomessa ennen yhteisöjen jäsenyyttäkin. Valtioneuvoston päätös valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi (Vnp 490/65, m. 479/66, 482/77, kumottu 688/2001) sisälsi säännökset avustuksen takaisinperinnästä. Päätöksen 30 §:n mukaan myönnetty tuki voitiin periä korkoineen takaisin, jos tukea oli käytetty tukipäätöksessä asetettujen ehtojen vastaisesti. Takaisinperinnästä Suomessa ennen yhteisöjen jäsenyyttä kertoo mm. korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 10.1.1991/57. Siinä ministeriön myöntämän harkinnanvaraisen avustuksen saaja oli velvoitettu maksamaan avustus korkoineen takaisin, koska tuensaaja ei ollut noudattanut ministeriön asettamia yleismääräyksiä eikä valtioneuvoston päätöstä. Tuensaaja oli katsonut, että takaisinperiminen olisi edellyttänyt lainsäädännöstä.

Kotimaan lainsäädännössä tilanne on kuitenkin ollut sikäli erilainen, että takaisinperintä on ollut mahdollista vain tuensaajan moitittavan menettelyn johdosta. Komission määräämä takaisinperintä johtuu yksin jäsenvaltion toiminnasta, johon tuensaajalla on rajoitetut vaikutusmahdollisuudet. Jos potentiaalisilla tuensaajilla on mahdollisuuksia vaikuttaa lainsäätäjän toimiin, kuten julkisen tuen “interssiteoreettinen malli” antaa olettaa, ulkopuolisen arvioitsijan mukaantulo voi vähentää intressitahojen mahdollisuuksia hyödyntää julkista tukea omassa toiminnassaan. Tämä vähentäisi intressiryhmien kiinnostusta julkisiin tukiin ja tukien kysynnän vähenemisen vuoksi tukien käyttökin vähenisi.

### 3.2.3 Tukiohjelman oikeudellisen muodon valinta

Tukiohjelman keinon valintaan voivat vaikuttaa monet seikat. Tuen tavoite ja tilannekohtaiset seikat vaikuttavat tietysti mutta valintaan voivat vaikuttaa myös sellaiset seikat kuin hallinnolliset kustannukset ja lainsäätäjän strategiset tavoitteet kuten toimeenpanon varmuus tai intressiryhmien vaatimukset. Rajoitteita asettaa myös EU-oikeuden noudattaminen.

Tukiohjelma voidaan perustaa monen muotoisena. Erilaiset tukiohjelmat vaativat kussakin tapauksessa erilaisen oikeudellisen sääntelyratkaisun ja viranomaisten toiminnan järjestämisen. Tuet voivat erota toisistaan paitsi vaikutuskanaviensa suhteen niin myös oikeudellisen muotonsa puolesta.<sup>632</sup> Oikeudellisesti merkittäviä eroja on erityisesti verotuilla ja yksittäin myönnettävillä harkinnanvaraisilla muilla tuilla kuten esimerkiksi suorilla avustuksilla, edullisilla lainoilla tai takauksilla. Erot tulevat esiin ainakin tuen *rahoituksen vaatimissa lainsäädännöksissä ja päätöksissä, hakijan oikeudessa saada tukea ja viranomaisten päätösten luonteessa*. Riippuen valitusta ratkaisusta tukilain sisältö on erilainen ja eroja on myös lainsäätämiseen liittyvässä poliittisessa prosessissa. Lisäksi tuki toteutetaan kussakin tapauksessa eri tavoin. Eroja syntyy myös siinä, että tietyt julkista tukea sisältävät toimenpiteet tulee ilmoittaa komissiolle ja sen tulee hyväksyä ne.

---

<sup>632</sup>Erilaisia tukivälineitä ovat mm. verotuet eri veromuodoissa, budjettiin sidottu harkinnanvarainen avustus, rahastoihin perustuva tuki, erityisrahoituslaitosten kautta jaettu tuki, edulliset lainat ja takaukset jne. Vaikutuskanavia voivat olla mm. investoinnit, toimintatuki ja tuotetuki.

Verotukena toteutettu tuki edellyttää lainsäätäjältä käytännössä vain yhden merkittävän päätöksen eli verolain tai sen poikkeuksen säätämisen ja toimen sisällöstä riippuen komission hyväksynnän. Tämän jälkeen tuki ei edellytä enää valtioneuvoston tai eduskunnan toimia. Talousarviomenettelyn yhteydessä voidaan toki tuoda esiin arvioita verotuen aiheuttamista menoista valtiontaloudessa, mikä mahdollistaa tuen jonkin asteisen seurannan. Verotukea koskeissa säännöksissä ei ole harkinnanvaraisiin tukiin verrattavia velvoitteita seurata tuen vaikuttavuutta ja käyttöä. Tämä ei tietenkään tarkoita, että verotukea ei arvioitaisi jälkeinpäin lainkaan. Arviointi tehdään yleisten valtiontalousoikeudellisten, finanssioikeudellisten tai finanssihallinto-oikeudellisten menettelyjen ja periaatteiden mukaan. Lisäksi on muistettava, että komissiolla on toimivalta valvoa jäsenvaltioiden verotukia myös hyväksyvän päätöksensä jälkeen. Verotukien helppo käytettävyys voi selittää osaltaan verotukien määrän kasvua Suomessa.

Jäsenvaltioiden verotuksen valvonta tai sisäinen päätöksenteko verotuksesta ei kuulu komission toimivaltaan. Valtiontukien valvonnan kautta se ulottuu kuitenkin myös verotuksen alueelle. Myös syrjivän verotuksen kiellolla on tämä vaikutus samoin kuin välillisen verotuksen harmonisoinnilla esim. polttoaineverotuksessa. Verolainsäädännön poikkeusten kautta annettu valtiontuki edellyttää ennen lain voimaantuloa ja soveltamista komission hyväksyntää (*standstill* -periaate artikla 88(3)). Tällä perusteella yhteisöjen oikeuden vastaisesti peritty vero (tai maksu) voidaan joutua jopa palauttamaan verovelvolliselle. Tämä poikkeuksellinen tilanne voi toteutua silloin, kun verotulot on säännöksiin kohdennettu suoraan jonkin laittoman valtiontuen rahoituksen välineeksi.<sup>633</sup>

Tukiohjelmien toimivuuden kannalta on tärkeää, että niiden toteuttaminen ja ylläpito on vaivatonta. Verotukiohjelma voi olla tarkoituksenmukainen pitkäkestoinen ja ennustettava tukimuoto, joka ottaa talouden suhdannevaihtelut ja markkinoiden muutokset huomioon. Toisaalta toteutuksen helppous voi ylläpitää vanhoja ja tehottomia tukijärjestelmiä, sikäli kun säännöllinen poliittinen ja oikeudellinen tarkastelu johtaisi toimimattomien tukiohjelmien uudistamiseen. Se mikä ääripää on lähempänä totuutta riippuu kunkin tuettavan kohteen ja tukimuodon erityisominaisuuksista ja yhteiskunnan muutoksesta. Verotukien jäykkyydestä esimerkkinä toimii katalysaattorien kohtelu Suomen autoverotuksessa. "Katalysaattorivähennys" oli voimassa noin 14 vuotta aikana jolloin katalysaattori otettiin ensimmäistä kertaa käyttöön ja siitä kehittyi sääntelyn kehittyessä henkilöautojen vakiovaruste. Vähennys poistui vasta vuonna 2003 kun autoverolain 16 § kumottiin (266/2003, voimaan 15.5.2003). Hallituksen esityksessä muutosta ei perusteltu lainkaan.<sup>634</sup>

Katalysaattorin verotuki tuli voimaan väliaikaisena 15.12.1988. Toimenpiteen piti olla voimassa 31.12.1990 saakka (HE 167/1988). Tuen arvo oli aluksi 3 500 markkaa (n. 590 euroa) (1051/1988). Vähennystä nostettiin jo vuonna 1989 4 500 markkaan (n. 757 euroa). Tuen tavoitteena oli vähäpäästöisten henkilöautojen hankinnan tukeminen ennen kuin uudet pakolliset määräykset tulivat voimaan vuoden 1992 alusta.<sup>635</sup> Kyseessä oli eräänlainen hintasopeuttava tuki. Säännös tuli

---

<sup>633</sup>Asia C-174/02 kohdat 25-27. EYTI käyttää sanontaa "*necessarily allocated to the financing of the aid*" (kappale 26.). Kyseisessä tapauksessa jäteverolla ja sen korotuksella ei katsottu rahoitettavan eräitä veronhyvityksiä sellaisella tavalla, että veroa ei olisi voitu periä ennen komission hyväksyvää päätöstä. Veronhyvitykset (*reimbursement*) koskivat musteenpoistojätteen toimituksia ja muovin kierrätyksestä syntyvä jätettä.

<sup>634</sup>HE 271/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi autoverolain muuttamisesta

<sup>635</sup>Ks. tavoitteista mm. KM 1989:18, s. 41. Siinä mm. vaikutus veroihin oli silloinen liikevaihtovero huomioon ottaen 5 500 markkaa (925 euroa).



pysyväksi lain muutoksella 17.11.1989/986 5a § (HE 128/1989). Säännös oli tarkastelun kohteena jälleen vuonna 1994 (1482/1994, autoverolain 16 §:n toinen momentti, HE 321/1994), jolloin vähennys säilyi sellaisenaan. Vähäpäästöisyyden määritelmä sisällytettiin asetukseen. Valtiovarainvaliokunnan mukaan (VaVM 88/1994) vähennyksen tarkoitus oli toimia kustannussopeuttavana ja vähennysoikeus perustui katalysaattorin aiheuttamaan lisäkustannukseen. Mietinnön mukaan dieselautoille ei voitu vuonna 1994 säätää vastaavaa vähennystä, koska ei ollut tietoa tekniikan tehosta ja kustannuksista. Verotuen ehtona ei enää ollut laitteiston asentaminen vaan päästörajojen saavuttaminen.<sup>636</sup> Säännöstä käsiteltiin uudelleen heti 2000-luvulla (26.10.2001/925, HE 91/2001, VaVM 12/2001, Euromuunnos 4500 mk-> 720 €) ennen kuin säännös kumottiin vuonna 2003.

Tämän verotuen arvioinnissa voidaan olettaa, että sen vaikuttavuus poistui, kun kaikki markkinoilla olevat henkilöautot saivat tuen. Tuona aikana tuen valtiolle aiheuttamat kustannukset kasvoivat, vaikka tätä tehtäessä siitä ei ole käytettävissä arvioita. Kustannusten lisäys ei toki aina suoraan kerro tuen huonosta toimivuudesta. Itse asiassa verotukien kohdalla se voi kertoa enemmänkin siitä, että tuki saa aikaan toivottua käyttäytymistä. Toisaalta aina ei ole helppo arvioida mistä syystä toivottu käyttäytyminen lisääntyy. Kuitenkin esimerkiksi autojen pakokaasupäästöjen osalta päästövaatimukset kiristyivät ja tekivät katalysaattorit käytännössä pakollisiksi.<sup>637</sup>

Tätä verotukea voidaan käyttää esimerkkinä siitä, että tuet voivat jäädä elämään niiden aikaisempien perusteiden poistuttua ja ne voivat jopa toimia tavoitteiden vastaisesti. Tosin tässä tapauksessa viive ei ollut ehkä kymmentäkään vuotta. Syytä tähän voidaan arvailla, mutta yksi selitys on intressiryhmien osuus poliittisessa päätöksenteossa. Intressiryhmien vaikutus voi näkyä lainsäätäjän ja viranomaisten toiminnassa luoden mahdollisuuksia edistää sisäisiä päämääriä, jotka voivat erota yleisen edun tavoittelusta. Muitakin syitä voidaan toki etsiä ja esittää. Sääntelyn kokonaisrakenteen selvittäminen on joka tapauksessa tärkeää ennen täsmällisiä kannanottoja. Katalysaattoritapauksessa syy verotuen "sementoitumiseen" ei ole varmaankaan perinteisellä tavalla oikeudellinen. Autoverotusta ja kyseitä säännöstä muutettiin useaan kertaan, joten lainsäätäjän resurssien vähyys tai asian unohtuminen ei voi olla syynä tuen pitkittyneelle käytölle. Tuen pysyvyyttä ei voitane perustella myöskään perusoikeuksien asettamilla vaatimuksilla tai perusteltujen odotusten suojalla.

Talousarvioon sidotut harkinnanvaraiset avustukset sisältävät eräänlaisen sisäänrakennetun kansallisen tarkastusjärjestelmän, sillä eduskunnan ja valtioneuvoston tulee vuosittain ottaa suoraan kantaa tukeen käytettävien varojen määrään talousarvion laadinnan yhteydessä. Voisi olettaa, että tässä yhteydessä tarkastellaan myös tuen toimivuutta. Harkinnanvaraisissa ja budjettirahoitteisissa tukimuodoissa on siis myös rakenteellista joustavuutta, jota pidetään yleensä verotukien hyvänä ominaisuutena. Niiden

---

<sup>636</sup>Vähäpäästöisen auton määritelmä oli Ajoneuvoasetuksen 11c §:ssä (muut. 12.06.1992/520) myöhemmin Asetus ajoneuvojen rakenteesta ja varustelusta 27 §:ssä (4.12.1992/1256) muut. 15.6.2000/563).

<sup>637</sup>Liikenteen päästöjen aikasarjat <http://lipasto.vtt.fi/lipasto/liisa/paastodata.htm>. Vähennys on pysynyt rahallisesti samana, mutta pakolliset päästörajat ovat kiristyneet. Päästörajojen kehityksestä mm. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/69/EY ja sen johdanto-osa.

kohdalla voitaisiin siis ottaa joustavasti huomioon muuttuvia olosuhteita. Tämä käsitys vahvistuu muistettaessa, että harkinnanvaraisten tukien kohdistaminen on lähes täysin valtioneuvoston asetusten tai ministeriöiden ohjeiden varassa ilman lainsäädännön asettamia vaatimuksia.

Kaikkien valtiontukien sekä harkinnanvaraisten tukien että yleisten verotukien tulee yleensä olla määräaikaista. Tämä vaatimus on käytännössä peräisin perustamissopimuksen asettamista vaatimuksista. Jos tuki on mahdollista myöntää poikkeuksena yleisestä kiellosta, sen jatkuva tarkkailukin on perustelua. Tässä yhteydessä määräaikaisuus on yksi keino varmistaa tietynlaisen tilannekatsauksen tekeminen. Yleinen määräaikaisuus lisää myös verotukien läpinäkyvyyttä. Nämähän ovat harkinnanvaraisiin tukiin verrattuna paremmin suojassa julkisuudelta, sillä ne eivät näy suoraan määrärahoina eivätkä ne kasvata talousarvion loppusummaa.

### 3.2.3.1 Valtiontuki, eduskunnan budjettivalta ja tukiviranomainen

Eduskunnan vallan päättää valtion vuotuisesta talousarvioista sanotaan perustuvan alkuaan vanhaan periaatteeseen kansan itseverotusoikeudesta.<sup>638</sup> Periaatteena on, että muita kuin eduskunnan hyväksymiä veroja ei saa kantaa. Toisaalta eduskunta hyväksyy myös menomäärärahat hyväksyessään talousarvioehdotuksen.

Yleiseltä ja oikeudelliselta luonteeltaan talousarviomenettely ei ole lainsäädäntötoimintaa vaan enemmänkin hallintotoimintaa. Talousarvio ei yksin luo yksityisille oikeushenkilöille oikeuksia tai velvollisuuksia. Niistä säädetään lailla. Jos laki antaa kansalaiselle tai yritykselle oikeuden johonkin julkisen vallan suoritukseen, siihen ei voi vaikuttaa talousarvion kautta esimerkiksi jättämällä määrärahan osoittamatta tuohon tarkoitukseen.

Valtioneuvostolla on talousarvion määrärahojen suhteen suhteellisen suuri vaikutusvalta, sillä talousarvion määrärahojen yhteydessä ei yleensä ole asetettu kovin selkeitä määräyksiä määrärahan kohdentamisesta alueellisesti tai erilaisten toimenpiteiden varalle. Eduskunnan ja valtioneuvoston työnjakoa ja vaikutusmahdollisuuksia kuvaa mm. eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietinnössä (VaVM 40/2002 vp.) ilmaistu valiokunnan ”tyytyväisyys” siihen, että vuoden 2003 asuntojen korjaus ja energia-avustuksiin varatuista määrärahoista 15 miljoonaa euroa oli varattu energia-avustuksiin. Nämä avustukset tukivat kansallisen ilmastostrategian tavoitteiden toteutumista. Avustusten tarkempi tekninen käyttöala erilaisine toimenpiteineen määrättiin myöhemmin valtioneuvoston asetuksella VNa 57/2003. Mainitussa mietinnössä valtiovarainvaliokunta edellytti lisäksi, että resurssit energia-avustuksiin ovat tulevaisuudessakin riittävät ja että avustukset ulotetaan koko rakennuskantaan.<sup>639</sup>

Talousarviossa julkiseen tukeen kohdistetut varat ovat pääsääntöisesti aina harkinnanvaraisia eli vapaita menoja, joissa eduskunta voi käyttää päätösvaltaansa suhteellisen vapaasti toisin kuin lakiin sidotuissa menoissa, jotka on suoritettava lakiin perustuen, vaikka talousarviossa ei olisikaan varattu siihen riittävää määrärahaa.<sup>640</sup> Julkista

---

<sup>638</sup>Ks. mm. Myrsky (1999), s. 52.

<sup>639</sup>On hieman epäselvää tarkoittaako valiokunta tässä koko rakennuskantaa siis mukaan luettuna myös liike- ja teollisuusrakennukset vai kaikkia asuinrakennuksia. Koska mainittu laki 1021/2002 koskee vain ympärivuotisessa asuinkäytössä olevia asuntoja tai asuinrakennuksia, voidaan olettaa valiokunnan tarkoittaneen koko asuinrakennuskantaa. Laki ei kuitenkaan sisällä asuinrakennusten osalta merkittäviä rajoituksia avustuksen hakemiselle, joten valiokunnan esittämän toiveen laajempikin tulkinta voi olla mahdollinen.

<sup>640</sup>Vapaasta ja sidotusta menosta mm. Myrsky (1999), s. 77.

tukea koskevista säännöksistä ei ole myöskään asetettu velvoitetta käyttää tukiin tietyn suuruista määrärahaa vuodessa. Joissain yhteyksissä on pohdittu kysymystä tuleeko vapaa määräraha käyttää kokonaan vai voivatko hallitus ja viranomaiset jättää määrärahan käyttämättä.<sup>641</sup>

Valtion talousarvio sitoo valtioneuvostoa ja viranomaisia. Esimerkiksi tukiviranomaiset voivat myöntää tukea vain siihen varattujen määrärahojen puitteissa.<sup>642</sup> Toisaalta voidaan kysyä tuleeko kaikki tarkoitukseen varatut varat käyttää. Harkinnanvaraisesti myönnettävien tukien kohdalla lienee selvää, että viranomaisella ei ole sitovaa velvollisuutta käyttää kaikkia varoja. Käytännössä se voisi olla joissain tapauksissa mahdotontakin, jos esimerkiksi tukihakemuksia ei tule riittävästi. Jos ehdot täyttäviä hakemuksia tulee riittävä määrä, voidaan kuitenkin katsoa, että kaikki käytettävissä olevat varat tulisi käyttää. Oikeudellisesti tähän voidaan katsoa velvoittavan mm. PL 21 §:n säännös oikeusturvasta ja hallintolain 23 § säännös asian käsittelyn viivytyksettömyydestä. Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman viivytyksiä. Niillä joilla on mahdollisuus hakea tukea on oikeus saada tukiviranomaiselta päätös siitä myönnetäänkö tukea vai ei. Hakemuksen tultua riittävän aikaisin vireille, se pitää ratkaista silloin, kun määrärahojen käyttäminen on vielä mahdollista.

Tässä yhteydessä tulee pohtia myös tukiviranomaisten toimintaa tukiohjelman tavoitteen näkökulmasta. Tavoitteen toteutumisen voi olettaa tulevan lähemmäksi eli toiminta on vaikuttavampaa, jos kaikki myönnettyt varat käytetään tavoitteen mukaisiin hankkeisiin jopa riippumatta siitä, kuinka tehokkaita hankkeet siinä suhteessa ovat. Toimintaa voidaan tehostaa valikoimalla parhaat hankkeet, jos kaikille hakijoille ei riitä varoja. Yleisenä periaatteena tulisi siis olla, että kaikki tukeen myönnetty määräraha käytetään. Ympäristöpolitiikan kokonaisuuden kannalta tämä ei kenties ole kuitenkaan riittävää. Jollakin tasolla tulisi nimittäin pitää huolta siitä, että toimitaan kustannustehokkaasti. Tämä edellyttää, että vaihtoehtoisista päästövähennyskohteista tulisi ensin valita ne, jotka voidaan toteuttaa edullisimmalla tavalla. Näin yksittäistenkin tukipäätösten kohdalla tulisi pitää huoli parhaiden hakemusten hyväksymisestä ja siitä, että parhaisiin hankkeisiin haetaan tukea. Näyttäisi kuitenkin siltä, että kustannustehokkuuden saavuttaminen ei ole helppoa eikä siihen ei ole mitään tehokasta oikeudellista velvoitetta.

Suomen perustuslain mukaan kansalaisilta kerättävistä veroista tulee säätää lailla (81 § 1 momentti). Sen sijaan perustuslaista tai muusta voimassa olevasta lainsäädännöstä päätellen kerättyjen verovarojen käytöstä ei ole kannettu samanlaista huolta, sillä varojen käytöstä tai valtiontuesta ei ole samanlaista yleistä säännöstä. Huomio tuntuu yllättävältä ajateltaessa verotusta ja verotulojen käyttöä kolikon vastakkaisina puolina. Kerättäessä kansalaisilta veroja ja palautettaessa sitten joillekin osa takaisin, päädytään tilanteeseen, jossa tulonsiirtoja saavien ”verorasitus” on kevyempi kuin muiden. Kokonaisuutena ajatellen päätös myöntää tukia vaikuttaa siis myös verotuksesta tehtyihin päätöksiin. Julkisesta tuesta voidaan päättää lakia alemmanasteisin säännöksin, joilla voidaan poiketa verotusta koskevista perustuslaillisista säännöksistä ja periaatteista.

Huoli oikeudellisen sääntelyn riittävyyydestä lienee kuitenkin pääosin aiheeton. Julkisen tuen myöntämisestä pitää lähes aina käytännössä päättää laintasoisin säännöksin lukuun ottamatta harkinnanvaraisia tukia, jotka käytännössä perustuvat lakia alemmanasteisiin

---

<sup>641</sup>Purhonen (1961), s. 198 ss. ja Tuori (1985), s. 28 ss.

<sup>642</sup>Määrärahat eivät tule tukiviranomaisen käyttöön yleensä ennen kuin valtioneuvosto on kohdentanut määrärahan alueellisille viranomaisille.

säännöksiin.<sup>643</sup> Verotukien kohdalla ristiriitaa ei ole olemassa, sillä verotuksen poikkeamista säädetään verolakien yhteydessä. Perustuslain mukaan myös viranomaisten palvelujen ja toiminnan maksullisuudesta päätetään lailla (PL 81 § 2 momentti), joten näiden maksujen huojennusten kautta annettavasta tuesta joudutaan myös päättämään lainsäädännön avulla. Eduskunta ottaa kantaa eräisiin tukiin muuten kuin lainsäädännön kautta.<sup>644</sup> Valtiontakausta ja valtiontakua vaativat eduskunnan suostumuksen (PL 82 § 2 momentti). Suorat tuet vaativat talousarvioon sisältyvän tukeen varatun määrärahan, josta päättää eduskunta. Valtiontukea voidaan antaa myös talousarvion ulkopuolisten rahastojen kautta. Rahastojen toiminta perustuu lakiin. Rahastojen perustamista on koetettu perustuslaissa rajoittaa edellyttämällä rahastolta eräänlaista välttämättömyyttä, lakimääräisyyttä ja lakia säädettäessä kahden kolmasosan määränemmistöstä (PL 87 §).

Lainsäädäntöä on toisaalta joskus pidetty liian jäykkänä keinona tuen kohdentamisen sääntelyssä ja säädöstasoa on tarkoituksella siirretty alemmanasteisiin säännöksiin. Näin mm. energia-avustuslain kumoamisen yhteydessä 1.1.1996. Tässä yhteydessä eduskunta korosti, että lain kumoaminen ei kumoa eduskunnan budjettivaltaa, sillä eduskunta päättää tuen määrästä ja kohdistamisesta talousarviokäsittelyn yhteydessä päättäessään määrärahasta ja sen käyttöperusteista.<sup>645</sup> VTV:n kannan mukaan eduskunnan asema olisi kuitenkin heikentynyt, sillä nyt ainoa vaikutuskeino on vuotuinen talousarvio.<sup>646</sup>

### 3.2.3.2 Valtioneuvoston toimivalta tuesta päätettäessä

Valtioneuvostolla on mahdollisuuksia vaikuttaa julkisten tukien käyttöön monella tavalla. Se valmistelee ja toimeenpanee talousarvioesityksen. Se voi itse tai ministeriöiden välityksellä antaa ohjeita tukiasioita käsitteleville tukiviranomaisille ja virkamiehille. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 4 §:n mukaan se päättää myös taloudellisista asioista, joihin kuuluu tukiasioitakin. Ohjesäännön 4 §:n 3 kohdan mukaan valtioneuvosto päättää mm. yhteiskunnallisesti merkittävien määrärahojen jaosta ja periaatteista ellei niistä ole määräyksiä laissa tai talousarviossa.

Valtioneuvosto voi vaikuttaa tukien käyttöön myös ohjaamalla määrärahojen käyttöä maan eri osiin tai erilaisiin käyttötarkoituksiin antamalla tukiviranomaisille ohjeita määrärahojen käytöstä (valtioneuvoston ohjesääntö 4 § 3 k). Avustusmäärärahojen alueellista jakoa on analysoitu mm. valtiontalouden tarkastuskertomuksessa.<sup>647</sup> Valtioneuvosto on luonnollisesti sidottu esimerkiksi talousarviomäärärahan selvitysosassa esitettyihin määräyksiin määrärahan kohdentamisesta. Vuoden 2003 talousarvioesityksessä on mm. asuntojen korjaus ja energia-avustusmäärärahan (35.30.60) kohdalla määräys, jonka mukaan 15 miljoonaa euroa tulee käyttää energiansäästöhankkeiden avustamiseen. Tässä tutkimuksessa esiin tulleiden seikkojen

---

<sup>643</sup> Tukiohjelman tasolla harkinnanvaraisten tukien käyttö perustuu usein hyvin yleisluonteisiin lakeihin. Eduskunta ottaa tukiin kantaa talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä päätettäessä tukeen varatusta määrärahasta. Muuten harkinnanvaraisten tukien käyttö on laajasti valtioneuvoston ohjauksessa päätettäessä määrärahan käytöstä (tuen kohteet, alueellinen jakautuminen, tukiehdot).

<sup>644</sup> Eräät tuet saavat perusteensa talousarviosta, jolloin eduskunta pääsee ilmaisemaan kantansa. Hallinto- ja rahoitustukijärjestelmien koordinoinnin johtoryhmän loppuraportti, s. 5.

<sup>645</sup> TaVM 18/1995 vp Energiatukien (32.60.40) määrärahaa voidaan käyttää Vna 625/2002 mukaisiin hankkeisiin (2 § - Tuettavat hankkeet) ja talousarvion mukaan kauppa- ja teollisuusministeriö voi antaa päätöksen muidenkin hankkeiden tukemisesta. Näin KTM:lle jää viimekädessä päätösvalta määrärahan käytöstä. Asetuksen 2 §:n säännös tuettavista hankkeista on varsin yleisluontoinen eikä sen voida katsoa juuri millään tavalla ohjaavan tukiviranomaisen päätöksiä.

<sup>646</sup> VTV 8/1999, s. 41.

<sup>647</sup> Ks. mm. VTV 47/2003.

valossa näyttää kuitenkin siltä, että talousarvion määräyksillä on vain vähäinen ohjaava vaikutus.

Valtioneuvoston yleisistunnossa voidaan käsitellä myös yksittäisiä tukiasioita. Ohjesäännön 4 §:n 2 kohdan mukaan nimittäin mm. eräistä suorituksista tai maksuista vapauttamisesta voidaan päättää yleisistunnossa samoin kuin valtiontakausten antamisesta. Tukia koskevissa erityissäännöksissä on lisäksi yleensä aina säännös mahdollisuudesta käsitellä rahallisesti suuret tai muuten merkittävät tukihakemukset ministeriössä tai valtioneuvoston istunnossa. Valtiontukea koskevissa erityissäännöksissä on tästä yleensä säännökset. Tärkeitä asioita voidaan siirtää myös yleisesti valtioneuvoston käsiteltäväksi (Laki valtioneuvostosta 14 §). Tukiasian ratkaisun sisällön kannalta päätöksentekijällä ei kenties pitäisi ole merkitystä, sillä valtioneuvostonkin pitää noudattaa lakia ja säännöksiä. Kenties kuitenkin poliittisten tai muiden yhteiskunnallisten tekijöiden vaikutus ratkaisuun voi olla suurempi valtioneuvostossa kuin virkamiehen päätöksenteossa. Samoin valtioneuvosto voi kenties hankkia päätöksen tueksi laajempaa tietoa kuin virkamies tai virasto. Valtioneuvoston päätösarkiston mukaan yleisistunnossa on käsitelty tukiasioista yleensä valtiontukia sääntelevien asetusten muutoksia. Valtioneuvoston raha-asianvaliokunnassa on käsitelty mm. talousarvion tukimäärärahojen kohdentamista.<sup>648</sup> Määrärahojen kohdentamista eivät juuri sääntelee oikeudelliset rajoitukset, ellei niitä seuraa talousarvion sisältämistä määräyksistä. Näissä päätöksissä myös poliittinen tarkoituksenmukaisuus voidaan ottaa muiden seikkojen ohella huomioon. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitysten mukaan eräiden tukimäärärahojen kohdentamisessa määräävä peruste on ollut hallinnon sisäinen tasa-arvo eli tarpeesta riippumaton alueellinen tasajako.<sup>649</sup>

Valtioneuvostolla ei ole yleistä toimivaltaa antaa oikeussäännöksiä, vaan se tarvitsee yleisesti velvoittavien säännösten tueksi lain valtuutuksen. Se ei siis voi vapaasti määrätä tukien käytöstä tai asettaa tuensaajille velvollisuuksia. Sen sijaan valtioneuvosto voi antaa yleisen toimivallan nojalla viranomaisia velvoittavia hallinnollisia määräyksiä.<sup>650</sup> Valtioneuvostolla ei ole myöskään yleistä toimivaltaa päättää julkisten varojen käytöstä, vaan viimekädessä valtiontaloudesta päättää eduskunta hallituksen esityksestä (PL 83 §). Näin valtioneuvosto ei yleensä voi perustaa uusia tukiohjelmia ilman eduskunnan myötävaikutusta. Lisäksi tarvitaan komission hyväksyntä.

Aikaisemmin ongelmaksi on nähty valtioneuvoston antamat avustusten käyttöä ja myöntämisen ehtoja koskevat päätökset, jotka eivät ole perustuneet lain, asetuksen tai talousarvionkaan antamaan valtuutukseen. Ne voidaan kenties katsoa tehdyn valtioneuvoston yleisen toimeenpanovallan nojalla. Ilman lain valtuutusta tehty valtioneuvoston päätös sitoo vain viranomaisia.<sup>651</sup> Valtionavustuslain säätämisen jälkeen tämä oikeudellinen ongelma lieenee poistunut.

Energiatukien osalta valtioneuvostolla ja sen raha-asianvaliokunnalla on myös mahdollisuus vaikuttaa tukiin. Talousarvioesityksen 2003 energiatukia koskevan

---

<sup>648</sup>Esimerkiksi 9.6.2004 raha-asianvaliokunnassa oli päätetty puoltaa maatilatalouden rakennetukien kohdistamista tiettyihin erityisinvestointeihin maa- ja metsätalousministeriön virkamiehen esittelystä. 2.3.2005 oli päätetty puuntuotannon kestävyys turvaamiseksi tarkoitetun määrärahan 30.60.44 kohdentamisesta metsäkeskuksille ja ministeriölle. Esittelijänä toimi tässäkin maa- ja metsätalousministeriön virkamies.

<sup>649</sup>VTV 47/2003, s. 55, 59. Määrärahojen alueellinen jako ei aina vastannut esimerkiksi hakemusten määrää ja määrärahan tarvetta. Toisin kuitenkin VTV 47/2003, s. 72. Määrärahojen alueellisessa jaossa ympäristökeskuksen ja ministeriön välisillä tulosneuvotteluilla ja -tavoitteilla ei ollut vaikutusta määrärahoihin. VTV 47/2003, s. 81.

<sup>650</sup>Ks. mm. Mäenpää (1979), s. 131.

<sup>651</sup>Alvesalo & Laitinen & Virta (1995), s. 17.

menomomentin (32.60.40) kuvauksessa mainitaan, että KTM voi tukea muitakin hankkeita ja suuremmalla määrällä saatuaan siihen valtioneuvoston raha-asianvaliokunnan puollon. Yleensä energiatuki voi perustua vain valtioneuvoston päätökseen 625/2002.

### 3.2.3.3 Verotukiohjelmasta päättäminen

Valtion verotuksesta säädetään Suomessa lailla. Perustuslain 81 §:n 1 momentti (731/1999) kuuluu seuraavasti. "Valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta." Toisessa momentissa säädetään maksuista: "Valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla."

Verotuet eli verolakeihin sisältyvät poikkeukset yleisestä rakenteesta säädetään myös lailla. Näiden tueksi katsottavien poikkeuksien valtiontaloudelle aiheuttamia menetyksiä ei tarvitse käsitellä enää eduskunnassa valtion talousarvioesitystä hyväksyessä. Kun verotukiohjelma on kerran luotu, siihen ei tarvitse enää kajota vuosittain. Tosin talousarvioesityksen yhteydessä on ollut tapana arvioida verotukien aiheuttamia menovaikutuksia.<sup>652</sup>

Verolakien sisällölle on asetettu täsmällisyysvaatimus, jonka mukaan laissa on säädettävä mm. veron suuruuden määräytymisen ja verovelvollisuuden perusteista. Viranomaiselle ei voi jäädä muuta kuin sidottua oikeudellista harkintavaltaa näissä ratkaisuisissa. Sama lakisidonnaisuus- ja täsmällisyysvaatimus koskee perustuslakivaliokunnan kannan mukaan myös verotukia, veronhuojennuksia ja verosta vapauttamista koskevia säännöksiä.<sup>653</sup> Verotuet ovat valiokunnan mukaan poikkeustapauksia ja myös verotukia koskevan lainsäädännön soveltamisalan tulee olla lakiin kirjoitettu. Kannan perusteena valiokunta esitti, että veronhuojennuksia koskevilla lainsäädännöksillä ei saa muuttaa verovelvollisuuden ja veron suuruuden määräytymisen perusteita.

Verotukien sisältyminen verolainsäädäntöön vaikuttaa sen käytettävyyteen ohjauskeinona. Verotuet ovat yleensä ns. summaarisia tukia, joiden saamisen edellytykset on säädetty viranomaisia sitovasti eivätkä ne jätä viranomaiselle sidottua suurempaa harkintavaltaa, vaikka verotuksesta tehdäänkin hallinnollinen päätös. Sen sijaan toimiessaan ohjauskeinona verotuet voivat edellyttää viranomaisilta harkintavaltaa, jota ei ole lailla kenties riittävässä määrin säännelty.

Esimerkkinä verotuen sisältämästä harkintavallan mahdollisesta laajentumisesta mainittakoon ympäristönsuojeluinvestointien nopeutettu poisto-oikeus (EVL 36 §). Verottajan päätettäväksi on jätetty ympäristöinvestointikäsitteen sisällön määrittely. Tätä ei liene kuitenkaan pidettävä harkintavallan liiallisena laajentamisena, sillä elinkeinoverotus sisältää runsaasti säännöksiä, joiden soveltamisessa tarvitaan - ei ehkä niinkään harkintaa - vaan liiketoiminnan ja liiketalouden käytännön tuntemusta. Toiseen tulkintavaihtoehtoon voisi kenties päätyä, jos korostaa ympäristönsuojelun näkökulmasta vaikeutta määritellä ympäristöinvestointi-sanan sisältöä. Teollisuuden tuotannollinen investointi voi olla samalla hyvä ympäristöinvestointi johtaessaan tehokkaamman tuotantotekniikan käyttöönoton myötä vähentyneisiin päästöihin. Kenties veroviranomaisen vapaassa harkinnassa ei kuitenkaan ole tässä tapauksessa myöntääkö se oikeuden nopeutettuun poisto-oikeuteen vai ei. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen

---

<sup>652</sup>Nykyään verotukiselvityksen tekeminen ja julkaisu on Valtiontaloudellisen tutkimuslaitoksen tehtävänä.

<sup>653</sup>PeVM 1/1998 vp. ja PeVL 19/1997 vp.

valtiontukisääntelyn synnyttämä oikeuskäytäntö ilmaisee, että määrittely ei ole ollut aivan selvä. Euroopan yhteisön lainsäädännössä periaatteena on, että vain osa sekä tuotannollisen että ympäristönsuojelullisen investoinnin kustannuksista voi tulla käsitellyksi ympäristöinvestointina. Suomenkin verottajan tulee ilmeisesti noudattaa tuomioistuimen tulkintoja ympäristöinvestointien käsitteestä. Vastaavaa harkintavallan laajentumista ei ole nähtävissä valmisteverotuksen sisältämissä verotuissa.

Päätettäessä sähköveron poistosta raideliikenteeltä tuki toteutettiin ”budjettilailla” lisäämällä lain 30.12.1996/1260 7 §:ään uusi 4 kohta (1261/1997, HE 194/1997, VaVM 36/1997). Säännös ei sisällä paljon tulkinnan mahdollisuuksia sillä sen mukaan valmisteverotonta ja huoltovarmuusmaksutonta on sähkö joka toimitetaan suoraan sähköisen raideliikenteen käyttöön. Tosin tässä joudutaan tulkitsemaan mitä tarkoittaa ”suoraan” raideliikenteen käyttöön. Hallituksen esityksen (194/1997) mukaan suora käyttö sisältäisi mm. vaunujen lämmityksen ja valaistuksen sekä vaihteiden sulatuksen mutta ei liikenteen ohjausta, asemarakennusten sähkönkäyttöä, rullaportaiden vaatimaa sähköä tms.

Verotuksen lakisidonnaisuus tuo mukanaan eräitä verotuksiin liittyviä erityispiirteitä. Verotuet eivät yleensä voi olla harkinnanvaraisia. Verotuet ovat summaarisia ja jättävät veroviranomaisille vain vähän harkintavaltaa. Tuen myöntämisperusteet on säädettävä laissa eikä niitä ei voi jättää veroviranomaisen harkintaan. Perustamissopimuksen artiklan 87(1) sovellettavuutta arvioitaessa harkintavallan puute on yksi argumentti toimenpiteen arvioimiseksi muuksi kuin valtiontueksi. Verotuen saajan oikeus tukeen on myös poikkeukseton. Ehtojen täyttyessä tuki on myönnettävä eli verotus on toimitettava säännösten mukaan. Tässä yhteydessä luonnollisesti tuen hyödyntäminen vaatii siihen vetoamista verotuksen toimittamisen yhteydessä. Tuloverotuksessa yrityksen ei yleensä tarvitse tehdä erillistä hakemusta tuen saamiseksi. Valmisteverotukseen liittyvien veronpalautusten saamiseksi verovelvollisen tulee toimittaa tullipiirille hakemus tai ilmoitus maksetun veron palauttamiseksi. Näin on esimerkiksi sähköntuotannon tukien kohdalla (1260/1996, 8 §:n 5 momentti).

Valmisteverotuksen kautta kanavoidut tuet ovat mielenkiintoisia siinä suhteessa, että tuen kohde (esimerkiksi sähköveron alennuksista hyötyvä raideliikenne) ei aina saa tukea suoraan itselleen, vaan se voi kanavoitua tavaran tai palvelun toimittajan kautta tai myös kuluttajien käyttäytymisen muutosten kautta. Esimerkiksi välillisen verotuksen muutosten aiheuttamaa julkisen liikenteen kustannustason nousua haluttiin kompensoida 1990-luvulla mm. poistamalla raideliikenteeltä sähkövero. Julkiselle liikenteelle suunnatun verotuen saa ensikädessä hyväkseen sähköverkonhaltija, joka ottaa tai voi ottaa tuen huomioon hinnoittelussaan.<sup>654</sup>

Verotukien lakisidonnaisuus tekee verotukiohjelman perustamisesta ja muuttamisesta suhteellisen hidasta. Taloustieteen termejä käyttäen verotukien perustamisen transaktiokustannukset ovat korkeat. Siksi niitä ei kenties ole lukumääräisesti kovin paljon ja ne ovat pitkäikäisiä. Toisaalta tulee kuitenkin muistaa, että verotukiohjelmien hallinnolliset kustannukset ovat suhteellisen pieniä.<sup>655</sup>

---

<sup>654</sup>Ks. tuen käytännön toteuttamisesta mm. HE 194/1997. Tuen suuruudeksi arvioitiin tuolloin noin 1,68 miljoonaa euroa (10 miljoonaa mk) vuodessa. Valmisteverotuksen vaikutuksista markkinoilla mm. Rosen (1995), s. 281-283. Valmisteverosta osa menee kuluttajien ja osa tuottajien maksettavaksi. Osien suuruus riippuu markkinoiden olosuhteista. Samoin käy valmisteverojen kautta annetuille tuille. Alennuksesta osa hyödyttää kuluttajia ja osa tuottajia.

<sup>655</sup>Verotukiohjelmien hallinnolliset kustannukset voivat vaihdella riippuen valitusta toteuttamistavasta. Esimerkiksi energiantuotannossa ympäristöystävällisen tuotannon toimintatuki on järjestetty mm. palauttamalla maksettu sähkövero tuottajille. Piiritullikamarien toteuttamaa hakemuksiin perustuvaa palautusmenettelyä on pidetty työläänä. VTV 66/2003, s. 28.

Mielenkiintoinen yksityiskohta valtiontuen oikeudellisessa sääntelyssä on verotukien EU-oikeuden mukaiseen ennakko hyväksyntään liittyvä ilmoitusmenettely ja sen vaikutus verolakien voimaantuloon. Käytännössä laki ei voi tulla voimaan ennen tuen hyväksymistä. Jos verolakiin liittyy valtiontukea, lain voimaantulo ennen komission antamaa hyväksymistä voi aiheuttaa valtiolle jopa velvollisuuden palauttaa laittomasti peritty vero. Uhka maksetun veron palauttamiseen on olemassa, jos tuella ja verolla on intensiivinen yhteys eli kun tuen rahoitus veron avulla on erottamaton osa tukitoimenpidettä (asia C-174/02 kappale 16). Viranomaisilla on silloin velvollisuus palauttaa laittomasti peritty vero tai maksu. Vastaavasti voidaan tulkita, että laittomasta verotuesta saatu veroetu tulee palauttaa valtiolle takaisinperinnän vuoksi.

### 3.2.3.4 Valtioneuvoston rooli verotuesta päätettäessä

Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta käsittelee ja tarvittaessa puoltaa ministeriöiden esittämiä rahoitustarpeita ja valtioneuvosto päättää niistä. Näin valtioneuvosto voi olla päättämässä valtiontuista ja myös verotuista. Esimerkiksi valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan istunnossa 13.3.2003 valiokunta puolsi harkinnanvaraista polttoaineverosta vapauttamista. Verotuesta tehtiin siis päätös valtioneuvostossa, mikä ei ole aivan tavanomaista.

“Valtiovarainministeriön päätös *polttoaineverovapautuksesta*. Valtiovarainministeriö myöntää Fortum Oil and Gas Oy:lle osittaisen veronalennuksen biodieselin tai dieselöljyn ja biodieselin seoksesta kannettavasta valmisteverosta. Biodieselin osuudelta veroa alennetaan 22 senttiä litralta. Yhtiön on tarkoitus tutkia Suomen olosuhteissa pääasiassa käytetyistä paistoöljyistä tai eläinrasvoista valmistetun biodieselin keräilyä, tuotantoa, varastointia, jakelua sekä käyttöominaisuuksia. Veronalennus myönnetään 1.4.2003-31.5.2006 kulutukseen luovutetulle biodieselille.”

Valmisteverotuslain 50 §:n (1469/1994) mukaan tullihallitus tai periaatteellisesti tärkeässä asiassa valtiovarainministeriö voi myöntää valmisteverosta huojennusta. Säännös on samansisältöinen kuin aikaisempi säännös laissa 622/1994 (HE 237/1994 vp). HE 68/1994 vp mukaan tullihallituksen toimivaltaan kuuluisivat pienet alle 300 000 markan huojennukset. Huojennusten perusteena ovat yleensä veron kohtuuttomuus ja epätarkoituksenmukaisuus. Sikäli kun kyse on kohtuuttomuuteen perustuvasta huojennuksesta toimella ei liene kuitenkaan ole tarkoitus tukea elinkeinotoimintaa. Edellä mainitussa päätöksessä poikkeussäännöstä käytettiin verotuen antamiseen. Tämän kaltaiset huojennukset tehdään hakemuksesta ja yksittäin, joten selkeitä tukiohjelmia ei voine tätä kautta syntyä. Huojennuksia koskevia säädöksiä muutettaessa ei pohdittu asian suhdetta eduskunnan budjettivaltaa tai asian eurooppaoikeudellisia kytkeitä. Ilman pohdintaakin lienee selvää, että yksittäisistä veronhuojennuspäätöksistä ei voi syntyä merkittäviä ympäristöpoliittisia tukiohjelmia. Edellä mainittu esimerkki toki osoittaa, että verotukienkin käyttöön voidaan käytännössä saada joustavuutta.

Valtiolle tulevien verojen osalta huojennuksista tai verosta vapauttamisesta päättää pääsääntöisesti aina verovirasto, kun veron kantaa verohallinto (ennakkoperintälaki 56 §, laki verotusmenettelystä 88 §). Verohallitus tai valtiovarainministeriö voi ottaa periaatteellisesti merkittävät asiat käsiteltäväkseen. Käsittelevä viranomainen määräytyy lähinnä edun rahamäärän suuruuden mukaan. Valmisteverotuksen osalta huojennusasiat



käsittelee piiritullikamari. Valtiovarainministeriö on myöntänyt joitain poikkeuksia polttoaineiden valmisteverotuksesta tutkimus- ja koekäyttöä varten.<sup>656</sup>

### 3.2.3.5 Rahastojen perustaminen tukitarkoituksiin

Perustuslain 87 §:n mukaan talousarvion ulkopuolelle voidaan perustaa rahastoja vain erityistapauksissa, jos se on valtion pysyvän tehtävän hoitamiseksi välttämätöntä. Rahasto on perustettava lailla ja lakiehdotus tulee hyväksyä kahden kolmasosan äänten enemmistöllä annetuista äänistä.

Oikeudelliset rajoitukset johtuvat tarpeesta suojata eduskunnan budjettivaltaa. Laajempia perusteluja rajoituksille ovat mm. julkisten varojen käytön läpinäkyvyyden suojaaminen. Rahastojen valvonta ja niiden toiminnan julkisuus ei ole yhtä laajaa kuin esimerkiksi ministeriöiden tai valtion muiden tukiviranomaisten toiminnan kohdalla. Voidaan myös pohtia sitä ovatko rahastojen toiminnan kustannukset suhteessa toiminnan laajuuteen ja laatuun suurempia kuin muilla tukiviranomaisilla. Tässä yhteydessä tulee muistaa, että pysyvillä rahastoilla voi olla sellaista erityisasiantuntemusta, jota muille tukea jakaville viranomaisille ei kerry. Syitä tähän voisivat olla ainakin käsiteltyjen asioiden määrä ja käytettävissä olevat kenties paremmat resurssit.

Julkisen rahaston perustaminen edellyttää käytännössä komission lupaa silloin, kun rahasto siirtää varoja elinkeinotoiminnalle. Jos toimenpide katsotaan valtioneuvoksi, sen tulee soveltua sisämarkkinoille jonkin poikkeussäännöksen perusteella.

## 3.3 Ympäristönsuojelun tukiohjelmien tavoitteet

Tukiohjelmilla on säännönmukaisesti tavoite, jolla sitä perustellaan poliittisen ja säädösvalmistelun tai lainsäädäntöprosessin aikana. Ilman selkeää ja hyväksyttyä tavoitetta olisi tuskin mahdollista viedä tukiohjelmaa eteenpäin. Lainsäädäntöprosessin julkisuudesta ja tietystä rationaalisesta luonteesta johtuen tavoitteen tulee olla luonnollisesti yleisesti hyväksytty ja myös todennäköisesti saavutettavissa.<sup>657</sup> Tavoitteenasettelussa on tietysti mielenkiintoista kuka tavoitteet ja keinot lopulta päättää ja kenen vaikutus näkyy lopputuloksessa.<sup>658</sup> Suomessa tavoitteet ja keinot määräytyvät lainvalmistelun tyylistä riippuen virkamiesten, kansalais-, tuottaja- ja edunvalvontajärjestöjen ja puolueiden välisessä vuorovaikutuksessa.<sup>659</sup>

Vaikka ympäristötukiohjelma ei ole mikään vakiintunut oikeudellinen tai muu käsite, ympäristötukiohjelman tavoitteena on luonnollisesti vaikuttaa itsenäisesti tai muun ohjauksen ohella myönteisesti ympäristöntilaan. Tavoite voidaan ilmaista ja asettaa monella tapaa. Se voi olla väljästi asetettu tavoite edistää suojelua tai yksityiskohtainen määrällisesti asetettu tavoite. Perustamissopimuksen säännösten vuoksi tämä ei kuitenkaan ole riittävä vaatimus ympäristötukiohjelman sisällölle, vaan ohjelmalta edellytetään lisäksi, että se ei vaikuta haitallisella tavalla sisämarkkinoiden toimintaan.

Tavoitteen asettelussa voidaan pyrkiä jo ohjelmatasolla asettamaan selkeät tavoitteet ja kriteerit tuen myöntämiselle. Toisaalta varsinainen päätösvalta tukivarojen käytöstä

---

<sup>656</sup>MMM (2004), s. 25.

<sup>657</sup>Tukiohjelman on oltava poliittisesti hyväksyttävissä. Toisaalta valtioneuvoston 7 §:n mukaan yksittäisen tuen myöntämisen yleisenä edellytyksenä on mm. hakemuksen tarkoittaman toiminnan yhteiskunnallinen hyväksyttävyys.

<sup>658</sup>Tala (2001), s. 87 ja 91.

<sup>659</sup>Suomalaisen säädösvallan oikeudellisesta sääntelystä Niemivuo (2002), s. 28- ja lainvalmistelusta Niemivuo (2002), s. 40. Lakiuudistusten tavoitteenasettelusta Tala (2001), s. 74.

voidaan jättää tukiviranomaisille, joiden harkintavaltaa säädellään hyvien päätösten tuottamiseksi.<sup>660</sup>

Tarkasteltaessa tukiohjelmiä säädösten tasolla on aiemmin tässä luvussa havaittu, että lainsäädännön tasolla ohjelmien tavoitteet on asetettu sängen yleisesti. Tukien suuntaaminen on lisäksi jätetty tukiviranomaisten ja lähinnä ministeriöiden vastuulle. Tämä on johtanut mm. siihen, että VTV on kritisoinut energiantuotannon ympäristötukien kohdistamista etupäässä kotimaisen energiantuotannon ja teollisuuden kilpailukykyä tukeviin hankkeisiin, vaikka periaate ja ohjelmien tasolla tavoitteet ovat muuttuneet teknologian kehittämisestä ilmastopolitiikan toteuttamiseen.<sup>661</sup> Ohjelmien tasolla asetetut tavoitteet ovat lisäksi olleet tukien arvioinnin kannalta epäselviä.<sup>662</sup> Energiansäästöohjelmissa oli asetettu yleiset säästötavoitteet mutta käytössä olleille erilaisille toteuttamiskeinoille ei oltu asetettu erillisiä tavoitteita. Tämä vaikeuttaa tukikeinojen tarkoituksenmukaisuuden analysointia.

Käytännössä näyttää siltä, että tukiohjelmita sovitaan yleisellä tasolla laajoissa ympäristöpoliittisissa ohjelmissa. Tukiohjelma voidaan sitten ottaa käyttöön edistämään poliittisen ohjelman tavoitteita. Ilmastopolitiikan pohjana oleva kansallinen ilmastostrategia mainitsee julkisen tuen nyt ja myös tulevaisuudessa käytössä olevana ilmastopolitiikan toteuttamisen välineenä.<sup>663</sup> Strategian viidennessä luvussa tarkastellaan toimenpidealueittain edellytetyjä toimia. Tässä yhteydessä edellytetään uusiutuvan energian tuotannon edistämishankkeen toteuttamista, mikä edellyttää julkista tukea.<sup>664</sup> Vastaavasti vuoden 2000 energiansäästöohjelman 2000 toteuttamisen katsotaan edellyttävä julkista tukea.<sup>665</sup> Kestävän energiapolitiikan edellyttämät tuet ja niiden määräraha tarpeet on käsitelty ja vahvistettu kauppa- ja teollisuusministeriön puolesta KTM:n hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2006-2009.<sup>666</sup> Liikenteen, rakennusten, metsätalouden ja maatalouden haitallisten ilmastovaikutusten vähentämiseksi edellytetään myös omia tukitoimia. Näin tukien käyttö perustuu suurelta osin poliittisiin ohjelmiin. Vastaavia tukiohjelman perusteluja antavat mm. vesiensuojeluohjelmat tai liikennepoliittiset ohjelmat.

Ympäristöpolitiikan tason tavoitteet eivät ole tukiohjelman perustamisen ja toteuttamisen kannalta riittäviä, jos tuen poliittisena tavoitteena on vain edistää tavoitteiden toteuttamista. Käytännön toteutus vaatii tarkempaa sääntelyä. Eurooppaoikeuden näkökulmasta sitä edellyttää myös komission hyväksyntä. Kansallisen

---

<sup>660</sup>Valittu ratkaisu voi kuvata lainlaadinnan vaihtoehtoisia ratkaisuja; tutkijamalli, neuvottelumalli ja riidan kätkemismalli. Ks. Tala (2001), s. 96. Tavoitteiden täsmällinen asettaminen tutkijamallin tuottamassa laissa vähentää viranomaisten harkintavaltaa. Neuvottelut tai ristiriitojen kätkeminen voivat johtaa viranomaisten harkintavallan kasvuun samoin kuin lainsäädäntövaiheessa puuttuva tieto. Puuttuva tieto ei voi olla keskeinen syy tukiohjelmien sääntelyssä valittuihin ratkaisuihin, koska komissio vaatii yleensä kattavat tiedot tukiohjelmita perustamissopimuksen mukaisessa ilmoitusmenettelyssä.

<sup>661</sup>VTV 66/2003, s. 7.

<sup>662</sup>VTV 66/2003, s. 73.

<sup>663</sup>Kauppa- ja teollisuusministeriö (2001), s. 46. Tukivälineinä mainitaan uuden energiantuotannon investointituki, teknologian kokeiluhankkeiden tuki (demonstraatio), rakennusten energiatehokkuuden parantamisen tuki ja maatalouden ympäristövaikutteiset investointituet. Toimintatuet mainitaan eräästä ympäristömyönteisen energiantuotannon verotuet.

<sup>664</sup>Kauppa- ja teollisuusministeriö (2001), s. 51. Uusiutuvan energian tuotannon edistämishankkeen KTM julkaisuja 4/1999. Strategiassa lausutaan myös ohjelman edellyttämistä julkisten varojen rahamäärästä ja kirjataan tukiohjelmat verotukien ja investointitukien tasolla.

<sup>665</sup>Kauppa- ja teollisuusministeriö (2001), s. 60. Tämä edellyttää erityisesti energiansäästösopimuksiin liittyvien katselmusten ja investointien tukia.

<sup>666</sup>Kauppa- ja teollisuusministeriö (2004), s. 41.

oikeuden näkökulmasta tarkempaa sääntelyä edellyttävät eduskunnan budjettivallan suojaaminen, finanssioikeuden periaatteet verovarojen tarkoituksenmukaisesta käytöstä, julkisen vallankäytön kontrolli, virkamiehen harkintavallan rajoittaminen, vaikuttavuuden parantaminen ja tuenhakijoiden tasavertainen kohtelu, joka pitää myös julkisen tuen kilpailua vääristävät vaikutukset kurissa.

Tukiohjelmalle asetetut tarkemmat tavoitteet tulee sovittaa yhteen tuen myöntämisen edellytysten kanssa. Tuen myöntämisen edellytyksistä päättää yleensä valtioneuvosto asianomaisen ministeriön esittelystä. Esimerkkinä varsin tarkasta myöntämisen edellytysten sääntelystä mainittakoon asuinrakennusten energiansäästöinvestointien saama tuki ja valtioneuvoston asetuksen 19 §:n (5/2005) tyhjentävä luettelo tukikelpoisista toimista.

Teoriassa myöntämisen edellytys olisi voitu asettaa niinkin, että tukea saisi toteutuneesta lämmitysenergian säästöstä. Voi kuitenkin olla niin, että säästyneen energian mittaaminen on käytännössä liian kallista tai teknisesti mahdotonta ja tämän vuoksi on päädytty tukemaan laiteinvestointeja, jotka jollain tavalla kuvaavat mahdollisesti saavutettavaa energiansäästöä. Luettelo tukeen oikeuttavista investoinneista antaa hakijalle valinnanvaraa laitteiden ja materiaalien toimittajien suhteen, mutta muut energian käyttöön mahdollisesti vaikuttavat toimet jäävät vaille tukea niiden mahdollisesta toimivuudesta huolimatta. Mainittakoon tässä vielä, että tuen käyttö on sidottu energiakatselmukseen, joka saa oman tukensa. Tukiohjelman todellinen vaikuttavuus näyttäisi riippuvan energiakatselmusten tuloksekkaisuudesta eli siitä millaisiin lämmitysenergian säästöihin katselmuksen pohjalta tehtyjen investointien avulla päästään. Tässä yhteydessä ei ole kuitenkaan mahdollista arvioida tarkemmin energiankatselmusjärjestelmän yleistä toimivuutta.

Tässä tutkimuksessa tukiohjelmista kerättyjen tietojen perusteella (taulukko 3.1) näyttää siltä, että ympäristöpoliittisten tukien tavoitteet asetetaan varsin alhaisella säännöshierarkian tasolla. Lisäksi säännökset ovat hyvin yleisluontoisia ja tuen myöntämisen edellytykset antavat tukiviranomaisille huomattavan harkintavallan. Käytännössä tukien suuntaamisesta määräävät valtioneuvosto ja tukiviranomaiset. Sääntelyn yleinen kytkeytyminen ympäristöpoliittisiin asiakirjoihin ja käytännön ratkaisujen jättäminen viranomaisten tehtäväksi tukee näkemystä, siitä että ympäristötukiohjelmaa käytetään välineenä ympäristötavoitteiden asettamisessa. Talan (2001) sääntelymallien jaottelun mukaan ympäristötukien sääntely olisi siis neuvottelumallin tai ristiriitojen kätkemismallin mukaista.<sup>667</sup> Tukiohjelman toteutuksen ratkaisu toimeenpanovaiheessa on myös poliittisen toiminnan kannalta edullista, sillä näin saadaan poliittinen kannatus ympäristöä arvostavilta äänestäjiltä ja tukiohjelman toteutus voidaan järjestää niin, että sääntelyn kohteiden edut tulevat otetuksi huomioon.<sup>668</sup>

Ympäristötukien kohdalla omaksuttu väljä ja tulkinnanvarainen sääntelymalli antaa tuen toimeenpaneville viranomaisille laajan harkintavallan tuen myöntämisen suhteen. Toisaalta toimeenpano ei voi olla hakemusten käsittelyyn sovellettavan hallintomenettelyn vuoksi Talan (2001) esittämällä tavalla valikoivaa päätettäessä tuen myöntämisestä, mutta se voi olla valikoivaa tukien käytön valvonnan suhteen.<sup>669</sup> Sääntelymalli asettaa osaltaan tukiohjelmien toimeenpanon alttiiksi erityisintressien vaikutukselle.<sup>670</sup>

---

<sup>667</sup>Vrt. Tala (2001), s. 96.

<sup>668</sup>Vrt. Hamilton (1997), s. 746.

<sup>669</sup>Tala (2001), s. 266.

<sup>670</sup>Sääntelyloukku (*regulatory capture*) voi toteutua helpommin viranomaisen voidessa toimillaan vaikuttaa etujen määrään. Näin tapahtuu siksi, että vaikutusyrityksiin sijoitetaan resursseja odotettavissa olevien hyötyjen suhteessa. Mitä suurempi hyöty on odotettavissa sitä enemmän yritetään vaikuttaa. Vrt.

## IV TUKIOHJELMAN TOIMEENPANON SÄÄNTELY JA PERIAATTEET SUOMESSA

### 4.1 Tuen jaon oikeudellinen sääntely

Tässä luvussa tarkastellaan valmiin tukiohjelman toteuttamisen edellyttämää viranomaistoimintaa oikeudellisesta näkökulmasta. Tukiketjun tässä vaiheessa on jo valitulla tarkkuudella päätetty tukiohjelman tavoitteista ja käytössä olevista tukikeinoista. Tavoite on asetettu poliittisessa päätöksenteossa ja sen pohjaksi on hankittu vaihteleva määrä tietoa ongelman yhteiskunnallisista, teknisistä ja luonnontieteellistä ominaisuuksista. Ympäristötuki on valittu toimimaan joko itsenäisenä keinona tai yhdessä muiden kanssa. Tukikeino on valittu ja sen toteuttamisesta vastuussa olevat viranomaiset ovat selvillä. Tuen rahoituksesta on päätetty valtion talousarviossa. Tämän jälkeen on toimivaltaisen viranomaisen vuoro toteuttaa tuki osana omaa tehtäväänsä eli jakaa julkiset varat niihin oikeutetuille tai tuen hakijoille. Tässä luvussa tarkastellaan lähemmin tukimenettelyn oikeudellista sääntelyä hallintomenettelynä ja tuen käytön valvontaa. Tuen jakoprosessin sääntely jakautuu *toimivalta-* ja *menettelysäännöksiin* sekä *sisällöllisiin säännöksiin*, jotka määräävät yksittäisen päätöksen perusteista ja sen sisällöstä ehtoineen.

Tässä tutkimuksessa viranomaisten katsotaan pyrkivän toiminnassaan parhaalla mahdollisella tavalla toteuttamaan sille asetetun tehtävän tai ongelman ratkaisun. Käytännön seikoista johtuen viranomaisen toteutunut toiminta on jotain muuta kuin täydellistä normien noudattamisen valvontaa. Käytännön seikkoina on otettava huomioon viranomaisen käytössä olevat rajalliset resurssit, rajalliset tiedot ja organisaation ja virkamiesten omat tavoitteet.<sup>671</sup> Viranomaisen toiminnasta ja tietysti myös tukiohjelmataason valinnoista johtuen tukiohjelman toteutuneet vaikutukset voivat poiketa odotetuista sikäli, kun niitä pystytään analysoimaan erillään muista asiaan vaikuttaneista tekijöistä.

Julkisen tuen jakaminen edellyttää, että tukiviranomaisella on siihen toimivalta. Ratkaisu tuen jakajasta on merkityksellinen mm. tukijärjestelmän sisäisen johdonmukaisuuden ja tuen jakamisen käytännöllisten seikkojen vuoksi. Tukiohjelmasta päätetään poliittisesti, mutta sen toimeenpano tulee järjestää oikeudellisesti siten, että jako toimii ilman kytkentöjä poliittiseen päätöksentekoon.<sup>672</sup> Näin yksittäisten tukien jakamisessa voidaan ottaa huomioon vain lainsäätäjän tarkoittamia seikkoja ilman intressiryhmien tai tuensaaajien vaikutusta. Se voi näkyä lainvalmistelussa mutta ei ole hyväksyttävää käytettäessä julkista valtaa.

Tuen jakoa sääntelevien menettelysäännösten osalta voidaan katsoa, että niiden oikea muotoilu ja noudattaminen voi edesauttaa harkinnanvaraisissa tuissa hyvien tai ainakin tarkoituksenmukaisten tukipäätösten tekemistä. Tukipäätöksen sisältöä on helpompi pitää oikeana, kun sen perusteena käytetään laajasti hankittua ja avoimesti olemassa olevaa tietoa. Menettelysäännöksillä voidaan myös hallita tukiviranomaisen toimintaa niin, että

---

Tullock (1981), s. 169. Harkinnanvaraisten tukien kohdalla viranomainen voi vaikuttaa saataviin etuihin toisin kuin verotukien kohdalla. Epäasianmukaisista intresseistä lain toimeenpanossa myös. Tala (2001), s. 274.

<sup>671</sup>Fenn & Veljanovski (1988), 1055-1059. Viranomaistoiminnasta erilaisten intressien vaikutuksessa Laffont & Tirole (1991), s. 1092.

<sup>672</sup>Tuen jakaminen hakemusten perusteella on hallintotoimintaa, jossa on pidettävä huoli hakijoiden oikeusturvan toteutumisesta. HL 1 §:n (434/2003) mukaan lain tarkoitus on edistää oikeusturvaa hallintoasioissa ja myös edistää hyvää hallintoa sekä hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

toiminta noudattaa mahdollisimman hyvin tukiohjelman laatijan asettamia tavoitteita.<sup>673</sup> Tämä on mahdollista rajoittamalla tukiviranomaisen harkintavaltaa pakottavilla sisällöllisillä säännöksillä tai säätämällä menettelyjen muodoista tarkoin esimerkiksi hankittavan tiedon ja perustelujen osalta.<sup>674</sup> Tämän perusteella keskeiset tarkasteltavat kohdat tuen jakamisen sääntelyssä ovat tuen myöntämisen ehdot, päätöksen edellyttämän tiedon sääntely ja hankinta tukiprosessissa ja päätöksen perustelut sekä tuen käytön kansallinen valvonta ja kilpailijoiden asema menettelyssä.

Yleislakina tukien jakamista sääntelee Suomessa laki valtionavustuksista (688/2001) (valtionavustuslaki). Valtionavustuslain 3 §:n mukaan sitä noudatetaan, ellei muussa laissa ole siitä poikkeavia säännöksiä.<sup>675</sup> Lakia säädettäessä yleislain tarvetta perusteltiin sen puutteella ja perustuslain säännöksistä johtuvalla tarpeella taata julkisen tuen käytössä hyvän hallinnon periaatteet ja säätää yksityisen henkilön oikeusasemasta lailla.<sup>676</sup> Uudella lailla pyrittiin myös edistämään hyvää taloudenhoitoa harkinnanvaraisten avustusten kohdalla. Tässä se tarkoittaa valtion varojen tehokasta käyttöä ja eduskunnan budjettivallan turvaamista.

Valtionavustuslain säätämisen jälkeen yleisestä hallintomenettelystä on säädetty hallintolailla (434/2003), jota sovelletaan yleisesti kaikessa hallintomenettelyssä. Sitä sovelletaan siis myös tukiasioiden käsittelyssä ellei menettelystä ole säädetty muuta valtionavustuslaissa tai erityislaeissa. Tukimenettelystä säädetään valtionavustuslain ohella myös erityislaeissa, jotka koskevat joko eri toimialoja, yritysmuotoja, tukimuotoja tai yritysten toimintoja.

Julkisen tuen jakoa sääntelevät valtionavustuslain lisäksi mm. seuraavat erityissäännökset:

Laki yritystoiminnan tukemisesta (1068/2000)

Valtioneuvoston asetus yritystoiminnan tukemisesta (1200/2000)

Laki yritystuen yleisistä ehdoista (786/1997)

Laki valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtiontakuusta (449/1988)

Valtioneuvoston asetus valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtiontakuusta (450/1988)

Laki valtiontakuurahastosta (444/1998)

Laki valtion erityisrahoitusyhtiöstä (443/1998)

Yritystoiminnan eräitä tukimuotoja sääntelee laki yritystoiminnan tukemisesta 1068/2000. Lain mukaan myönnetään investointitukea, pienten ja keskisuurten yritysten kehittämistukea, yritysten toimintaedellytysten parantamiseen tarkoitettua tukea ja käynnistystukea. Tämän lain mukaisen tuen tavoitteena (1 §) on edistää yleistä

---

<sup>673</sup>McCubbins & Noll & Weingast (1987), s. 244 ja Bishop (1990), s. 510.

<sup>674</sup>McCubbins & Noll & Weingast (1987), s. 244 ja 253-. Menettelysääntöjen avulla toteutettu viranomaisen informaation paljastaminen ja sidosryhmien ottaminen mukaan prosessiin ohjaavat viranomaisten päätöksentekoa kohti lainsäätäjän (poliittiset päätöksentekijät) asettamia tavoitteita jopa ilman, että lainsäätäjällä tarvitsee olla sisällöllistä tietoa viranomaisen toimialalta.

<sup>675</sup>KHO:84:2006 selvittää kysymystä valtionavustuslain ja erityislakien sovellettavuudesta. Siinä valtionavustuslain säännösten maksatuksen keskeytyksestä katsottiin täydentävän maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annetun lain (1336/1992) säännöksiä säätämättä asiasta toisin. Näin maksatuksen keskeytystä koskevaan asiaan ei sovellettu valtionavustuslain muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Muutoksenhakuun sovellettavasta säännöksestä myös KHO:1685:2006.

<sup>676</sup>VaVM 9/2001 vp. Suomen perustuslain säännöksistä tulevat tässä kyseeseen 2 § säännös julkisen vallan lakisidonnaisuudesta ja 21 §:n säännös oikeusturvasta, joka sisältää oikeuden saada asia käsiteltyksi ja hyvän hallinnon takeet, joita ovat ensisijaisesti käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, päätöksen perustelut ja oikeus hakea muutosta.

taloudellista kehitystä, elinkeinopoliittisia tavoitteita ja työllisyyttä ottaen huomioon kilpailunäkökohdat. Laki liittyy Euroopan unionin toimintaan niin, että lain mukaan myönnettävät tuet ovat merkittävä osa Euroopan yhteisön rakennerahastojen kautta saadun rahoituksen kansallista rahoitusta.<sup>677</sup> Mainituissa laissa on myös omat säännökset mm. tukimenettelystä, tuen maksamisesta ja valvonnasta. Hallituksen esityksessä lain tavoitteen täsmentämistä 1 §:ssä korostettiin uudistuksena aiemmin voimassa olleeseen lakiin verrattuna ottamatta kuitenkaan kantaa tavoitesäännöksen merkitykseen.<sup>678</sup>

Yritystoiminnan tukemisesta annetun lain soveltamisessa ympäristöpolitiikalla on oma merkityksensä sillä niihin kiinnitetään huomiota mm. rakennerahastojen toiminnassa. Aiemmin voimassa olleen lain (1689/1993) mukaan tukea saavien hankkeiden ympäristövaikutuksilla oli merkitystä ratkaistaessa tukikysymyksiä. Uuden lain tultua voimaan tuettavien toimien ympäristövaikutukset on otettava huomioon valtioneuvoston asetuksen yritystoiminnan tukemisesta (1200/2000) 3 §:n mukaan.<sup>679</sup> Asetuksessa tuen myöntämistä puoltavana seikkana pidetään hankkeen myönteisiä ympäristövaikutuksia. Asetuksen 3 §:ssä säädetään myös ”tuen suuntaamisesta”, joka sisältää lähinnä tuen myöntämisen edellytyksinä samoja asioita kuin valtionavustuslaki (tuen tarve, tuen vaikutus hankkeen ajoitukseen ja laatuun ja tuen myönteiset ympäristövaikutukset).

Ovatko erityissäännökset sitten tarpeen yleisen tukimenettelyn osalta? Päätösten sisällön ja tuen myöntämisen perusteiden suhteen erityissääntely tuntuu luonnolliselta. Tukimenettelyn osalta poikkeamiselle yleisistä hallintomenettelyn säännöksistä voi olla käytännöllisiä perusteita. Esimerkiksi tuensaajan tai hakijan kilpailijoiden asema on mielenkiintoinen tässä yhteydessä. Tulisiko heitä kuulla tukihakemuksen käsittelyssä arvioitaessa tuen kilpailuvaikutuksia? Poikkeustarpeita voisivat aiheuttaa myös yritysten tosiasialliset erot mm. yrityshallinnon tasolla. Pienet yritykset ovat erilaisessa asemassa kuin suuret. Toisaalta eri toimialoilla voi olla eroja, jotka voivat vaatia tuen käsittelyssä huomion kiinnittämistä erityiskysymyksiin. Samoin tuen kohteet voivat vaatia erilaista käsittelyä. Sen sijaan eri tukiviranomaisten tulisi noudattaa toiminnassaan samoja periaatteita. Tukipäätösten sisällön sääntelyssä voitaisiin perustellusti edellyttää myös myönteisten tukipäätösten aikaisempaa tarkempaa perustelua. Tämä helpottaisi mm. tukien ympäristöpoliittisen perusteltavuuden arviointia ja valtiontalouden hyvän hoidon seuraamista.

Valtionavustuslain tarkastelussa on mielenkiintoista havaita, että laki ei koske verojärjestelmän kautta annettavaa tukea. Laissa ilmaistu valtionavustuksen ja julkisen tuen määrittely ei sisällä verotukia (eikä maksujen huojennuksia). Verojärjestelmän kautta annettu tuki on suljettu kummankin määritelmän ulkopuolelle (VAL 3 § ja 4 § 2 mom.). Verotusmenettelykin on hallintotoimintaa.<sup>680</sup> Verotusmenettelystä tuloveron osalta on säädetty laissa verotusmenettelystä (1558/1995). Menettelystä valmisteverotuksessa säädetään valmisteverotuslaissa (1496/1994) ja asetuksessa (1546/1994).

Kotimaisen yleishallinto-oikeuden ja erityishallinto-oikeuden sekä siinä tukilainsäädännön tulkinnassa on otettava huomioon EU-oikeuden vaikutus laintulkintaan ja soveltamiseen. Tukilainsäädännön tulkinnassa on otettava huomioon mm. jäsenvaltioiden lojaliteettiperiaate tai kotimaan lain EU-oikeusmyönteinen tulkinta.<sup>681</sup> Suomalaisen lain tulkinnalla ei voida tehdä tyhjäksi eurooppaoikeuden säännöksiä.

---

<sup>677</sup>HE 150/1999 vp, 1 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

<sup>678</sup>HE 150/1999 vp, 1 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

<sup>679</sup>HE 150/1999 vp, kohta 4.3.

<sup>680</sup>Rother (2003), s. 36.

<sup>681</sup>Perustamissopimuksen 5 artikla. Ks. mm. Raitio (1994), s. 105 ja Raitio (1996), s. 341.

Kansallinen viranomainen ei saa soveltaa eurooppaoikeuden vastaista sääntöä.<sup>682</sup> Myöskään eurooppaoikeuden vastaista tulkintaa ei voitane pitää hyväksyttävänä.

#### 4.1.1 Tukiviranomaiset

Tukiviranomaisina voivat toimia hyvin erilaiset julkisen vallan toimijat. Suomalaisessa järjestelmässä elinkeinotukia yleisesti ja myös ympäristönsuojeluun liittyviä julkisia tukia voivat myöntää valtion aluehallinnon viranomaiset, kunnat, ministeriöt, valtioneuvosto, verohallinto, tullilaitos ja erilaiset talousarvion ulkopuoliset rahastot.

Mikä merkitys tukiviranomaisen valinnalla ja hierarkiatasolla valtion hallinnossa voi olla ympäristötukiohjelmien toteutuksessa? Kysymystä voidaan lähestyä tarkastelemalla vaihtoehtojen vaikutuksia tukiohjelman toimivuuteen, yksittäisiin tukipäätöksiin ja tukien käytön seurantaan sekä päätösten julkisuuteen ja kilpailijoiden asemaan. Tukiohjelman ja yksittäisten tukien tasolla toimivuus edellyttää, että tuen myöntämisen ehtojen edellyttämät seikat kyetään selvittämään mahdollisimman hyvin ja myös avoimella tavalla. Tämä edellyttää mahdollisuutta, kykyä ja halua selvittää asia perusteellisesti ja hyvää hallintotapaa noudattaen.

Julkisen hallinnon kaikilla tasoilla näyttäisi olevan suhteellisen yhtenevät valtuudet saada käyttöön tukihakemuksen käsittelyn vaatimat tiedot. Tukiasian selvitykseen voivat vaikuttaa muutkin seikat kuin yksin hakemuksen sisältö. Hankkeen laajuus tai yhteiskunnallinen merkitys voidaan ottaa huomioon mm. asian ratkaisijaa valittaessa.<sup>683</sup> Hankkeen merkitys tukiviranomaisellekin voi vaihdella esimerkiksi kyseessä olevan intressin suuren tapauskohtaisen merkityksen vuoksi.

Tukiviranomaisia eli valtionapuviranomaisia ovat valtionavustuslain 4 §:n mukaan viranomaiset, joiden tehtäviin valtionavustusta koskevat asiat lainsäädännön nojalla kuuluvat eli ne, joilla on toimivalta ratkaista tukihakemus. Lain 1068/2000 mukaan tukihakemus toimitetaan sille työvoima- ja elinkeinokeskukselle, jonka piirissä hanke pääosin toteutetaan (31 §). L 786/1997 määrittelee tuenantajaksi viranomaisen, joka tekee yksittäisen yritystukipäätöksen. Yleensä tukiviranomainen on valtionhallintoon kuuluva organisaatio.

##### *Ministeriö ja valtioneuvosto*

Eräissä tapauksissa tukipäätöksen voi tehdä valtioneuvoston yleisistunto (262/2003, 4 §). Tällainen laissa mainittu tapaus on esimerkiksi eduskunnan suostumukseen perustuvan valtion antaman lainan takaisinmaksusta vapauttaminen ja lainan muuttaminen avustukseksi. Sama koskee vastaavia menettelyjä valtion takauksien kohdalla.

Ministerin päätösvaltaa voidaan siirtää esittelijänä toimivalle virkamiehelle (262/2003, 36 §). Siirto on mahdollista yhteiskunnallisesti vähemmän tärkeissä asioissa, jotka voivat koskea mm. määrärahojen ja tukien myöntämistä.

Ministeriöiden välinen toimiala säännellään valtioneuvoston ohjesäännössä. Elinkeinoimintaan liittyvään valtiontukeen kuuluvia tehtäviä voi olla mm. alueiden

---

<sup>682</sup>Mäenpää (1996), s. 102-103

<sup>683</sup>Tyypillisesti rahamääräisesti suuret hakemukset käsitellään ministeriöissä tai valtioneuvostossa. Esim. Laki yritystoiminnan tukemisesta 1068/2000 23 § Vna energiatuen myöntämisen yleisistä ehdoista 625/2002 1 §. Päätösvaltan siirron perusteena voivat olla myös yhteiskunnallisesti merkittävät hankkeet. Perusteena näihin poikkeuksiin voidaan pitää asian vaatimaa laajempaa ja ehkä parempaa harkintaa. Toisaalta perusteena voidaan nähdä myös näiden hankkeiden suuri merkitys itse tukiviranomaiselle. Tärkeys voi näkyä tarpeena välttää virheellinen tukipäätös, tehdä päätös jota ei riitauteta tai tarpeena tehdä päätös joka edistää viranomaisen tai päättäjän omia pyrkimyksiä.

kehittämisen osalta sisäasiainministeriöllä, valtiovarainministeriöllä, opetusministeriöllä, maa- ja metsätalousministeriöllä, kauppa- ja teollisuusministeriöllä ja ympäristöministeriöllä.

Tukilainsäädäntöä uudistettaessa vuonna 1993 lisättiin kauppa- ja teollisuusministeriön piiritoimistojen päätösvaltaa aluepoliittisista tuista päätettäessä.<sup>684</sup> Aikaisemmin toimivaltuus määräytyi yritystoiminnan aluetuesta annetun asetuksen mukaan (82/1989) ja rajoittui hankkeen rahamääräisen suuruuden mukaan. Ylempien viranomaisten on tapana tehdä merkittävät tukipäätökset. Siirto ylemmän viranomaisen ratkaistavaksi voisi olla perusteltua, jos tällä on paremmat mahdollisuudet selvittää tuen myöntämisen perusteet. Tämä voisi johtua esimerkiksi paremmasta asiantuntemuksesta ja resursseista. Esimerkiksi ylempi viranomainen voi käyttää hakemuksen käsittelyyn enemmän resursseja. Toisaalta voidaan pitää mahdollisena, että ylempi viranomainen ja ministeriö on alttiimpi intressitahojen vaikutukselle, sillä hierarkiassa korkealla olevat tahot voivat hyötyä enemmän intressiryhmien tarjoamista eduista.<sup>685</sup>

Lisäksi voidaan ajatella, että alueelliset viranomaiset voivat suuria hankkeita käsitellessään ottaa väärrällä tavalla huomioon muitakin kuin juuri kyseessä olevan tukiohjelman kannalta tärkeitä seikkoja. Tässä yhteydessä esimerkiksi yksittäiseen virkamiehen päätökseen voitaisiin yrittää vaikuttaa. Toisaalta siirtäminen ylemmän viranomaisen käsittelyyn voi tuoda hakemuksen ratkaisuun mukaan poliittisia tekijöitä, jotka eivät suoraan edistä tukiohjelman tavoitteiden toteutumista. Tätäkin päätöksentekijää velvoittavat samat oikeudelliset säännökset, mutta laajan harkintavallan ja informaation epävarmuuden vuoksi päätöksentekijällä on paljon "oikeudellista" liikkumavaraa.

#### *Valtion aluehallinto tukiviranomaisena*

Ympäristönsuojelun yksi keskeinen tukiviranomainen on ollut alueellinen ympäristökeskus. Niitä on Suomessa kolmetoista.<sup>686</sup> Ne edistävät yleisesti ympäristönsuojelua ja toimivat myös valvonta- ja lupaviranomaisena.<sup>687</sup> Yleinen ympäristönsuojelun edistäminen tapahtuu mm. ympäristötietoa keräämällä ja levittämällä. Lisäksi keskuksat myöntävät rahoitustukia ja toteuttavat ympäristö-, vesistö- ja vesihuoltotöitä.

Päätösvallan siirtäminen alueellisesti ja organisatorisesti lähemmäksi tuensaajaa voi lisätä käsittelyssä ehkä vaadittavaa paikallista asiantuntemusta tai ainakin tapauskohtainen tiedonsaanti voi helpottua, jos viranomainen on muussakin toiminnassaan yhteydessä tuenhakijoihin. Alueellisilta viranomaisilta voitaisiin kenties odottaa parempia yksittäisiä tukipäätöksiä ja alueellisten tavoitteiden parempaa toteutumista. VTV:n selvitysten mukaan tukipäätöksiä tekevien viranomaisten asiantuntemus ei käytännössä aina välttämättä tue hyvien tukipäätösten syntymistä. Esimerkiksi energia-avustuksia TE-keskuksissa myöntävät virkamiehet (yksi kussakin keskuksessa) eivät olleet energiantuotantotekniikan asiantuntijoita.<sup>688</sup> Asiantuntemuksen puutteen aiheuttama

---

<sup>684</sup>HE 100/1993 vp. Esityksen pääasiallinen sisältö (enintään 1,68 miljoonan euron kokonaisinvestointi ja 750 000 euron yhtä investointia kohden).

<sup>685</sup>Päätöksentekijän saamina etuina mainitaan yleensä poliittinen tuki, kampanja-avustukset ja lahjukset, työllistymismahdollisuudet ja luottamustehtävät. Esim. Benson (1984), s. 390. Alemmilla virkamiehillä ei ole vastaavia mahdollisuuksia hyödyntää kaikkia tarjolla olevia etuja.

<sup>686</sup>Alueellisten ympäristökeskusten lisäksi on olemassa kolme ympäristölupavirastoa, mutta niillä ei ole ollut lupaviranomaisena merkittävää osaa ympäristötukien jakamisessa.

<sup>687</sup>Ks. mm. Hollo (2001), s. 163-165.

<sup>688</sup>VTV 8/1999, s. 48-49. Tarkastuskertomuksen arvion mukaan energiateknistä asiantuntemusta ei ole pidetty tärkeänä yksittäisiä tukia myönnettäessä. Toisaalta käytäntöön lienee vaikuttanut myös pula henkilöresursseista valtionhallinnossa.



mahdollinen ongelma oli energia-avustusten suhteen otettu huomioon ohjeistuksella ja mahdollisuudella siirtää erityistä asiantuntemusta vaativat hakemusasiat energiaosaston päätettäviksi. Tämä viittaa siihen, että yksittäisissä tukipäätöksissä ei voida edellyttää tehtävän kovin suurta tukiohjelman tehokkuuteen vaikuttavaa harkintaa. Tukiohjelman tehokkuus määräytyisi ensisijaisesti silloin, kun tukea myöntäville viranomaisille annetaan ohjeita ja arvioidaan yksittäisen tuen myöntämisen oikeudellisten edellytysten tasolla sitä millaisille hankkeille tukia tullaan myöntämään. Energiatukien kohdalla oli toimittu näin. Ministeriön ohjeet vähensivät päätöksiä tehtäessä tarvittavaa erityistä asiantuntemusta.<sup>689</sup>

Tukiviranomaisen erityinen asiantuntemus voi edesauttaa tukiohjelman toimivuutta, jos tuen myöntämisen edellytykset ja tuen kohdentaminen on jätetty lainsäädännössä tukiviranomaisen harkintaan. Jos harkintavaltaa ei juuri ole, päätöksenteko voidaan uskoa vähemmän asiantuntemusta omaavalle viranomaiselle, joka kuitenkin on mahdollisimman riippumaton eli vapaa erityisten intressien vaikutuksesta.

Tukiviranomaisen hierarkiataason valinnalla voi olla vaikutusta tuensaajan vaikutusmahdollisuuksiin. Riski *sääntelyloukkuun* lisääntyy, jos tukipäätöksiä tekee viranomainen, jolle tuensaaja voi tarjota etuja. Tässä yhteydessä voidaan ajatella, että valtionhallinnon hierarkiassa alemmalla tasolla toimivat virkamiehet eivät ole samalla tavalla alttiina intressitahojen vaikutukselle kuin johtavat virkamiehet tai poliittisia ratkaisuja tekevät toimijat, joiden harkintavaltakin on laajempi.<sup>690</sup> Yksittäisen virkamiehen tuenhakijoilta saama oikeudellisesti moitteeton hyöty ei voi olla kovin suuri.<sup>691</sup> Sen sijaan ylempien tahojen osalta edut voivat olla suuremmat mm. poliittisen kannatuksen tarpeen vuoksi. Alempi virkamies ei hyödy siitä samalla tavalla. Päätösvallan siirto ministeriöön tai ylemmälle viranomaiselle mahdollistaa poliittisen tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin ja avaa toisaalta tien lobbaukselle ja *rent seeking* -toiminnalle.

Hallinnon tason valinnan vaikutus viranomaisten resurssien kohdentumiseen ei liene kovin selkeä, mutta voidaan olettaa, että paikallinen viranomainen voi toimia yritysten kanssa vähemmän muodollisin ja joustavammin menettelytavoin kuin kaukaisempi ja vieraampi keskushallinnon viranomainen. Näin paikallisen viranomaisen toiminta voisi olla myös edullisempaa ja tehokkaampaa.

Tukiorganisaatioissa ylin taso eli ministeriö yleensä jakaa tukeen talousarviossa varatut määrärahat alemman tason viranomaisille jaettavaksi edelleen hakijoille. Käytännössä määrärahan alueellisella jaolla voi olla merkittävääkin vaikutusta tukiohjelman taloudelliseen toimivuuteen, jos tuettava toiminta on alueellisesti kovin erilaista. Alueellista jakoa ei ole yleensä ohjattu lainsäädännössä tai talousarviossa. Valtiontalouden tarkastusvirasto selvitti eräiden avustusten alueellista jakoa vuosina 1999-2002 ja havaitsi, että jaossa oli koetettu ottaa huomioon tuentarve ja tukiohjelman toiminnan tehostaminen jakamalla määräraha tarpeiden mukaan. Kuitenkaan tämä ei ollut onnistunut käytännössä.<sup>692</sup>

---

<sup>689</sup>m.t.s. 50.

<sup>690</sup>Ks. Laffont & Tirole (1991), s. 1090-1091. Eräissä tutkimuksissa on korostettu johtavien virkamiesten ja poliitikkojen erilaisten roolien aiheuttamia vaikeuksia ja intressikonflikteja (Isaksson (1997), s. 100-103). Erityisesti tämä voi näkyä johtavien virkamiesten osallistuessa yksityisten yhteisöjen johtoon liike-elämän ja poliittisen vallan välisellä rajapinnalla (Isaksson (1997), s. 103). Vaikutuskanavana virkamiehiä ja poliittisia päätöksentekijöitä kohtaan voidaan pitää taloudellisia etuja, joita saadaan mm. erilaisten kontaktien avulla virkatehtävien ulkopuolella tai sivutoimissa. Näihin kuuluu myös mahdollisuus siirtyä kokonaan intressityhmän palvelukseen ja pois julkisen vallan palveluksesta, poliittiset virkanimitykset ja kampanja- tai puoluerahoitus.

<sup>691</sup>Benson (1984), s. 392.

<sup>692</sup>VTV 47/2003, s. 54-59.

### *Talousarvion ulkopuoliset rahastot tukiviranomaisina*

Valtiontalousarvion ulkopuolisia rahastoja, joista myönnetään ympäristönsuojeluun vaikuttavia ja ympäristöpolitiikkaan sisältyviä julkisia tukia ovat mm. teknologian kehittämiskeskus ja öljynsuojarahasto. Näiden rahastojen toiminnassa noudatetaan valtionavustuslain säännöksiä tukien myöntämisen osalta (1 §) sikäli, kuin avustukset ovat muita kuin 3 §:ssä tarkoitettuja tukivälineitä. Rahastojen myöntäessä lainoja valtion varoista, valtiontakauksia tai korkotuettuja luottoja avustusten myöntämistä sääntelevät muut määräykset. Esimerkiksi TEKES:in myöntäessä lainoja, valtiontakauksia ja valtiontakuuta noudatetaan lakia valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta (449/1988). Teknologian kehittämiskeskuksen myöntämän julkisen tuen ehdot ja menettelyt määräytyvät asetuksen 435/2004 mukaan. Lisäksi TEKESillä on omat yleiset ehdot yritysrahoitukselle.

Rahastojen toiminnassa ja päätöksissä noudatetaan pääosin samoja periaatteita kuin muidenkin tukiviranomaisten toimissa. Noudatettavat säännökset vaihtelevat tässäkin tukivälineen mukaan. Valtionavustuslain esitöiden mukaan sääntelyn erot johtuvat esimerkiksi lainanannon ”monista erityispiirteistä”, minkä vuoksi katsottiin perustelluksi säätää jatkossakin erikseen lainoituksen tai takausten muodossa annettavasta julkisesta tuesta tai maksuhelpotuksista tai -vapautuksista.<sup>693</sup>

#### **4.1.2 Tukiviranomaisen sisäisen toiminnan sääntely**

Viranomainen kohdistaa oman toimintansa niihin toimintoihin, joiden se katsoo parhaiten hyödyttävän sitä oman tehtävänsä toteuttamisessa eli yleisen edun tavoittelussa.<sup>694</sup> Valinnassa sen on otettava huomioon paitsi toiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus niin myös tarve säilyttää oman toiminnan jatkuvuus ja laajuus. Tasapainoillessaan näiden hivenen ristiriitaisten tavoitteiden välillä valinnat voivat johtaa myös yleisen edun kannalta huonoihin ratkaisuihin. Julkisen tuen jakamisessa tukiviranomaisella on monenlaisia tehtäviä; tuesta tiedottaminen, oma sisäinen ja ulkoinen ohjeistus, hakemusten käsittely ja päätöksenteko, tuen maksatus, tukien käytön valvonta ja takaisinperintä. Viranomaisen toiminnan painopisteen voidaan olettaa määräytyvän sen mukaan mitä siltä edellytetään sen toiminnan ohjauksessa säädöstasolla sekä käytännössä. Mahdollinen liikkumavaran käyttö on omassa harkinnassa.

Säädöstasolla ei ole olemassa selkeitä määräyksiä tukiviranomaisen toiminnan suuntaamisesta ja painottamisesta sen erilaisiin tehtäviin tukiasioissa.<sup>695</sup> Tukiviranomaisten toiminnan tulosohjauksessa painotuksia ei ole liiemmin otettu huomioon. Tulosohjauksen kriteerit kohdistuvat yleensä hallintotoimien määrään, käsittelyaikojen pituuteen ja mahdollisiin asiakastytyväisyyksiin.<sup>696</sup> Näin voidaan

---

<sup>693</sup>HE 63/2001 vp., 3 §:n 2 kohdan yksityiskohtaiset perustelut.

<sup>694</sup>Posner (1972), s. 305. Viranomaisen toiminnan vaihtoehtoista sääntelyn toteutuksessa. Baldwin & Cave (1999), s. 96-101. Päävaihtoehdot ovat yhteistyö ja pakottaminen (*compliance, deterrence*). Viranomaisen valinnasta erilaisten toimintavaihtoehtojen välillä Olson (1996). Valintoihin vaikuttavat saatu palaute, määrärahojen muutokset ja sääntelyn kohteiden esittämät vaatimukset. Olson (1996), s. 376.

<sup>695</sup>Yritystukien kohdalla TE-keskusten resurssipulan on katsottu johtaneen ei-toivottuihin työyhdistelmiin ja vaikuttavuuden huonoon seurantaan. VTV 121/2006, s. 38-39.

<sup>696</sup>Esimerkiksi Uudenmaan ympäristökeskuksen ja ympäristöministeriön välinen sopimus vuoden 2006 toiminnallisista tavoitteista myönnettävien määrärahojen puitteissa. Uudenmaan ympäristökeskus (2006) tai Kauppa- ja teollisuusministeriö (2006), jonka liitteessä 1a (toiminnan painopisteet) on asetettu määrällisiä tavoitteita mm. eräiden yritystukien myöntämiselle ja liite 3, jossa esitetään momentin 32.30.45 yritystukivaltuustarpeita perusteluineen vuodelle 2006. Perusteet ovat kuluvan vuoden määräraha ja sen käyttö sekä alueen yrityskanta.

olettaa, että tukiviranomaisen toimet tähtäävät siihen, että käsittelyajat ovat lyhyitä ja mahdollisimman suuri osa tukeen varatuista määrärahoista saadaan käytettyä. Oman toiminnan valvonta ja myönnettyjen tukien käytön valvonta voivat jäädä toissijaiseen asemaan. Tältä osin näiden säännösten tarkoituksenmukaisuuttakin voidaan epäillä. Tukihakemuksen käsittelyajan pituuden ohjaus ei ota juuri huomioon tukipäätöksiltä vaadittua tehokkuutta ja vaikuttavuutta.

Käsiteltävien asioiden tai juttujen valinta on viranomaisen vallan yksi instrumentti.<sup>697</sup> Viranomaisella on jonkin verran harkintavaltaa sen suhteen mitä ja kuinka se toteuttaa lainsäädännön sille antamia tehtäviä, jos sillä on valittavanaan useampia toimintatapoja. Esimerkiksi eräiden valtiontukien kohdalla on kyselytutkimuksessa selvitetty vuonna 1993, että tukiviranomaisen yleisten resurssien väheneminen on vaikuttanut erityisesti myönnettyjen tukien jälkiseurantaa vähentäen.<sup>698</sup> Lainsäädännössä ei ollut eikä ole nykyäänkään säännöksiä siitä, kuinka tukiviranomaisen resurssit tulisi jakaa tukiketjun eri vaiheiden osalle.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa 20/2002 ja Alvesalo & Laitinen & Virran tekemässä tutkimuksessa havaittiin kummassakin puutteita mm. tarkastuskäynneissä tuen maksatuksen yhteydessä.<sup>699</sup> Alvesalo & Laitinen & Virran havaintona oli, että tukiprosessin edetessä hakemuksesta päätökseen, maksatukseen ja valvontaan sekä vaikutusten arviointiin siihen käytettiin aina vain vähemmän tukiviranomaisen resursseja.<sup>700</sup>

Viranomaisten harkintavalta taloudellisten resurssien käytössä on lisääntynyt siirryttäessä valtionhallinnossa tulosoajaukseen. Tässä yhteydessä lisääntyi mm. virastojen valta ja itsenäisyys päättää taloudenhoidostaan ja toimintansa järjestämisestä. Samalla kasvoi kuitenkin myös viraston vastuu tuloksista.<sup>701</sup> Kun ministeriö vastaa hallinnonalansa tulosoajauksesta, se on näihin nähden päämiehen asemassa. Tässä yhteydessä tulisikin tarkastella tukiviranomaisten tulossopimuksia ja niiden sisältämiä tavoitteita tukimenettelyn suhteen. Tässä yhteydessä se ei ole laajalti tehtävissä.

Tukiviranomaisen harkintavaltaa tukihallinnossa rajoittaa mm. talousarvion oikeudellinen velvoittavuus. Talousarvion määrärahoja voi käyttää vain talousarvion osoittamaan tarkoitukseen. Esimerkiksi tukimäärärahoja ei saa käyttää muihin tarpeisiin, vaikka niitä jäisi yli ja toisaalla olisi tarvetta ylittää menomäärärahoja. Talousarviossa julkiset tuet luetaan siirtomenoihin (30-69), joita ei saa käyttää kulutusmenoihin kuten esimerkiksi työntekijöiden palkkoihin.<sup>702</sup> Tukihallinnon kustannukset tulee kattaa viranomaisen toimintamenoista. Talousarviossa tukeen myönnettyä määrärahaa ei voi käyttää tukihallinnon aiheuttamiin kustannuksiin.

## 4.2 Tuen jakaminen hallintomenettelynä

Tukihallinnon käytännön moniulotteisuus näkyy tukimenettelyn oikeudellisessa sääntelyssä sillä erilaisia tukivälineitä koskevat yleensä eri säännökset. Suorien avustusten hallintoa sääntelee valtionavustuslaki (668/2001). Valtion lainoja ja takauksia koskevan hallinnon sääntely on vanhempaa perua (449/1988). Verotukea koskevaa erillistä sääntelyä ei juuri ole olemassa ja maksuvapautusten ja maksuhelpotusten sääntely on

---

<sup>697</sup>Weingast & Moran (1983), s. 784. Vrt. Posner (1972), s. 305, 311.

<sup>698</sup>Alvesalo & Laitinen & Virta (1995), s. 45.

<sup>699</sup>VTV 20/2002, s. 54.

<sup>700</sup>Alvesalo & Laitinen & Virta (1995), s. 37-40.

<sup>701</sup>Myrsky (1999), s. 26.

<sup>702</sup>Ks. mm. Myrsky (1999), s. 83.

hajallaan niiden viranomaisten toiminnan sääntelyn yhteydessä, jotka perivät maksuja. Verotukien jakaminen tapahtuu verotusmenettelyssä, jota sääntelee yhteisöverojen osalta laki verotusmenettelystä (1558/1995). Valtion maksuperustelain 8 §:n mukaan (150/1992) kunkin hallinnonalan ministeriö päättää maksullisista suoritteista ja maksujen määräytymisestä omakustannusperusteisesti tai liiketaloudellisesti. Maksuperustelaki tai asetus (211/1992) ei anna yleistä mahdollisuutta maksujen helpotuksiin.

Harkinnanvaraisten tukien jakaminen tapahtuu tukiviranomaisen toimesta hallintomenettelyssä.<sup>703</sup> Yleislakina hallintomenettelyä sääntelee hallintolaki (434/2003), joka tuli voimaan 1.1.2004. Tätä ennen sovellettiin yleislakina hallintomenettelylakia (598/1982). Valtionavustuksen myöntämismenettelyä säättää hallinto-oikeudellisena erityislakina ja julkisen tuen myöntämisen yleislakina valtionavustuslaki. Sitä sovelletaan tukimenettelyssä eli myönnettäessä avustuksia valtion talousarvion määrärahoista tai sen ulkopuolisista valtion rahastoista sekä tehtäessä avustuksista sopimuksia talousarvion valtuuttamana (1.1 ja 1.2 §). Lain 3 § sulkee soveltamisalan piiristä pois monet kulttuuri- ja sosiaalitoimen piirissä käytetyt avustukset ja kuntien saamat valtionavut sekä monet muut tukivälineet kuin suorat avustukset. Harkinnanvaraisten tukien myöntämisprosessia säänteleviä erityislakeja on esimerkiksi eräitä yritystukia koskeva laki yritystoiminnan tukemisesta (1068/2000), jossa on omia säännöksiään mm. tuen maksamisesta ja hakemisesta.

Valtionavustuslakia koskeneen hallituksen esityksen 3 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa korostetaan lain toissijaista luonnetta.<sup>704</sup> Laki voi syrjäytyä kokonaankin, jos erityislaissa on katsottava säännellyn tyhjentävästi jostakin avustusmuodosta.<sup>705</sup> Valtionavustuslain säännöksiä sovelletaan, jos erityislaissa ei ole riittäviä säännöksiä. Valtiovarainvaliokunnan mietinnön mukaan valtion avustusten hallinnosta oli säädettävä lailla.<sup>706</sup> Mietinnön yleisperustelujen mukaan tarpeettomaksi tuleva lainsäädäntö on kumottava ja säännökset muutenkin yhdenmukaistettava. Ennen tätä lakia harkinnanvaraisten tukien tukimenettely perustui vain viranomaisia velvoittavaan valtioneuvoston asetukseen 490/1965.<sup>707</sup>

Hallintomenettelyssä viranomaisten tulee toimia hallinnon periaatteita kunnioittaen. Näitä ovat hallintotoiminnassa ennen kaikkea oikeusturvaperiaate, objektiivisuus, julkisuus ja tehokkuus. Oikeusturvaa edistävät harkintavallan väärinkäyttöä pidättelevät objektiivisuus-, yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuus- ja suhteellisuusperiaate.<sup>708</sup> Tässä tutkimuksessa suurin mielenkiinto kohdistuu harkintavallan rajoituksiin ja julkisuusperiaatteeseen, koska tukien myöntämisessä tukiviranomaisten harkintavalta on varsin laaja ja perustuu suurelta osin tarkoituksenmukaisuuteen.<sup>709</sup> Julkisuusperiaate korostuu tukien markkinavalvonnan ja informaatiovaikutusten edistäjänä.

Tukiviranomaisessa toimiva virkamies tekee tukipäätökset noudattaen aineellisia säännöksiä ja menettelysäännöksiä. Tehtävässään virkamies käyttää julkista valtaa, johon

---

<sup>703</sup>HE 62/2001 vp, s. 5. Avustuspäätös on luonteeltaan edunsoova tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuva hallintotoimi.

<sup>704</sup>HE 62/2001 vp, s. 18

<sup>705</sup>Esimerkkinä hallituksen esityksessä käytetään mm. puoluelakia ja sen sääntelemää puoluetukea (10/1969).

<sup>706</sup>VaVM 9/2001 vp, Yleisperustelut, 3. kappale.

<sup>707</sup>Valtioneuvoston päätös valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi (490/1965).

<sup>708</sup>Kuopus (1988), s. 81 ja mm. Majamaa (1981), s. 187. Konstari (1979), s. 7.

<sup>709</sup>Suorien avustusten myöntämisessä tehtävä päätösharkinta on hyvin samanlaista kuin aluepoliittisten tukien kohdalla, joita on tarkastellut mm. Hautamäki (1999). Hautamäen mukaan aluekehityslain mukaan myönnettävät tuet myönnetään viimekädessä tarkoituksenmukaisesti sen jälkeen kun tuen myöntämisen edellytykset on ratkaistu sidotumpaa oikeusharkintaa käyttäen. Hautamäki (1999) s. 120.

on yleensä ottaen oikeus vain virkamiehillä. Tässä tehtävässään virkamiehen on myös edistettävä tai toteutettava julkista etua.<sup>710</sup> Virkamiehen velvollisuudet on määritelty oikeusnormein ei esimerkiksi työsopimuksessa. Virkamiehen toiminnan edellytykset ja vaatimukset on määritelty lailla. Toiminnan sääntelyn yleisenä perusteena voidaan nähdä tarve rajoittaa julkista valtaa käyttävän henkilön toimintamahdollisuuksia väärinkäytösten, omaeduntavoittelun ja mielivallan välttämiseksi. Sääntelyn toinen tavoite on turvata toisen osapuolen eli yksityisen kansalaisen oikeudet suhteessa julkiseen valtaan.

Oikeusturvan toteutuminen edellyttää myös hallinnon lainalaisuutta ja menettelyn oikeellisuutta. Hallinnon tehokkuudesta puhuttaessa on tässä yhteydessä keskeistä korostaa, että tehokkuutta ei voida käsittää yksinomaan toiminnan kustannusten ja näkyvien suorien tulosten tarkasteluna. Tällöin voitaisiin helposti yhtyä yleisiin näkemyksiin tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden periaatteellisesta ristiriidasta.<sup>711</sup> Jorma Kuopuksen mukaan oikeusturva voi heikentyä julkisessa hallinnossa, jos asioiden käsittelyn resurssit pienennetään. Ongelmaa ei Kuopuksen mukaan ole käsitelty kotimaisessa hallinto-oikeudellisessa tutkimuksessa, vaan resurssien ja oikeudenmukaisuuden välinen vuorovaikutus on ollut yhteiskuntatieteellisen hallinnon tutkimuksen tehtäväkenttää. Hallinnon tutkimuksessa toiminnan tehokkuuden tarkastelulla näyttää olevan luonnollinen osa.<sup>712</sup> Tehokkuutta tulee tässä tutkimuksessa omaksutun käsityksen mukaan tarkastella mahdollisimman laajasti tavoitteen toteutumisen kannalta, vaikka samalla menetettäisiinkin jotain tarkastelun käytettävyydestä.

Tässä yhteydessä voidaan kysyä mikä on oikeustieteen tutkimuksen kannalta hallinnon tavoite, jos yhtenä sen tavoitteista on esimerkiksi hallintotieteissä tehokkuus. Entä onko hallinnon yhteiskunnallisilla tavoitteilla merkitystä oikeuden tutkimuksessa? Jos tavoitteilla on oikeudellista merkitystä (kuten tässä tutkimuksessa oletetaan), julkisen hallinnon tavoitteeksi ei kuitenkaan tarvitse välttämättä asettaa yksinomaan tehokkuutta. Tehokkuustavoitteen eduksi voidaan laskea se, että oikein ymmärrettynä se mahdollistaa ongelmien analyttisen tarkastelun. Oikea tapa ymmärtää tehokkuus on luonnollisesti tarkastella sitä yhteydessä tavoitteeseen. Kuinka asetettu tavoite saavutetaan parhaalla mahdollisella tavalla sekä laadullisesti että määrällisesti. Oikeustieteessä hallinnon tavoitteena on yleensä yksikantaan edistää yleistä etua.<sup>713</sup> Jos tavoitteelle halutaan antaa merkitystä, joudutaan sitä analysoimaan tarkemmin. Yksin oikeustieteen välinein yleisen edun määrittely on vaikeaa, mutta sen analyttistä tarkastelua voidaan tehdä muiden yhteiskuntatieteiden keinoin. Joka tapauksessa yleiseen etuun vetoaminen edellyttää aina perustelua miksi menettely tai tulkinta edistää yleistä etua.

Tehokkuutta ei tule tarkastella kapea-alaisesti kustannuksien kautta vaan laajemmin suhteessa toiminnan tavoitteisiin. Tavoitteita voidaan asettaa niin määrällisesti kuin laadullisestikin. Laatuksien asettamisen ja seurannan vaikeus voi helposti johtaa määrällisten kriteerien ylikorostettuun asemaan, jolloin haluttu ”tehokkuus” saavutetaan tinkimällä laadusta.

Tavoitteiden oikeudellisen merkityksen korostaminen johtaa päätelmään, että hallinto-oikeuden periaatteiksi eivät riitä yksin oikeuden sisältä nousevat periaatteet vaan oikeudellisesti merkittäviä tekijöitä löytyy myös hallinnon tuloksista ja tavoitteista. Niemivuo & Keravuori (2003) pitävät hallintolain 1 §:n tarkoitussäännöstä viranomaisen

---

<sup>710</sup>Bruun & Mäenpää & Tuori (1995), s. 125.

<sup>711</sup>Ks. keskustelua mm. Kuopus (1988), s. 82.

<sup>712</sup>Ks. mm. Ahonen (1989), s. 21 ja siinä viitattu mm. Herbert A. Simon (1947): *Administrative behavior*.

<sup>713</sup>Yleistä etua hallinnon toiminnassa on tarkastellut mm. Hautamäki (1999), s. 108, 112. Yleinen etu on nähtävissä yhteydessä yhteiskuntapolitiikan tavoitteisiin ja niiden tarkoituksenmukaiseen tai jopa tehokkaaseen toteuttamiseen. Näin mm. Merikoski (1968), s. 74.

toimintaa ohjaavana oikeusnormina ja yksittäistapauksissa tulkintaa ohjaavana säännöksenä.<sup>714</sup> Näin tavoitteiden toteutumisen analysoinnin tuloksilla voisi olla myös oikeudellista merkitystä. Jos esimerkiksi tuenhakijan oikeusturva vaarantuu hallinnon organisaation tai instituutioiden sisäisten rakenteiden kautta, on näille seikoille annettava oikeudellista merkitystä laintulkinnassa ja soveltamisessa.

Hallinnon lakisidonnaisuudella on yleensä katsottu turvatun oikeussubjektien eli kansalaisten ja myös yritysten.<sup>715</sup> Menettelyä koskevat säännökset turvaavat oikeussubjektin asemaa etukäteen ja säännökset muutoksenhausta jälkikäteen. Laajennettaessa oikeusvaltion näkökulmaa ottamalla huomioon julkisen vallan edustuksellisen päätöksenteon piirteitä edellä mainitut säännökset toimivat selkeästi myös kannustimina, jotka ohjaavat viranomaisten toimintaa lainsäätäjän haluamaan suuntaan tai pitävät menettelyn halutuissa rajoissa.

Hallinto-oikeuden periaatteiden taloustieteeseen pohjautuvat selitykset painottavat hallinto-oikeuden asemaa ja vaikutuksia viranomaistoiminnan ohjaamisessa.<sup>716</sup> Lainsäätäjän näkökulmasta viranomaisten toiminta on saatava mahdollisimman hyvin vastaamaan lainsäädäntötyössä tehtyjä poliittisia ratkaisuja. Näin täsmällistä lainsäädäntöä voidaan käyttää, kun poliittisessa prosessissa on päädytty tiettyyn ratkaisuun ja viranomaisten ei haluta muuttavan sitä omilla ratkaisuillaan. Joustavaa lainsäädäntöä voidaan käyttää, jos esimerkiksi kiistanalainen ratkaisu on jätetty tekemättä ja ongelma jätetään viranomaisten ratkaistavaksi.<sup>717</sup> Tämä korostaa menettelysäännösten asemaa sääntelyn onnistumisessa, sillä viranomaisen tulee tehdä ratkaisu käyttäen mahdollisimman laajaa asiaankuuluvaa informaatiota hyväksyttävyyden takaamiseksi.

#### 4.2.1 Hyvä hallinto tukimenettelyssä

Hallinto-oikeudellisessa sääntelyssä hyvä hallintomenettely tai hyvä hallinto on nähty yhtenä keskeisenä oikeudellisena periaatteena.<sup>718</sup> Vuonna 1999 ”hyvä hallinto” kirjattiin myös yhtenä perusoikeutena Suomen perustuslakiin (PL 21 §).<sup>719</sup> Se suojaa erityisesti kansalaisten perusoikeuksia suhteessa julkiseen hallintoon. Hallintomenettelyä koskevien säädösten yleisenä julkilausuttuna tarkoituksena on siis turvata kansalaisten perusoikeuksia. Hyvän hallinnon käsitteen sisällön määrittely on tärkeää, jos sitä aiotaan käyttää oikeuden tutkimuksessa.<sup>720</sup>

Hallintolain esitöiden mukaan lain tarkoituksena on edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa hallintoasioissa.<sup>721</sup> Esityksen mukaan hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja viranomaisen harkintavaltaa ohjaavista keskeisistä periaatteista.<sup>722</sup>

---

<sup>714</sup>Niemivuo & Keravuori (2003), s. 87-88.

<sup>715</sup>Ks. Kontkanen (2002), s. 196.

<sup>716</sup>Ks. Bishop (1990), 489-491 ja McCubbins & Noll & Wingast (1987), Vrt. Spence (1997), s. 418-421 ja Spence (1999), s. 413.

<sup>717</sup>Joustavan lainsäädännön takana voi olla myös tehokkuuden tavoittelu, sillä on mahdollista että lainsäätäjällä ei ole käytössään riittävää tietoa sääntelykohteesta riittävän yksityiskohtaisen lain kirjoittamiseksi. Silloin on mahdollista antaa oikeuden muotoilu viranomaisten ja viimekädessä tuomioistuinten tehtäväksi. Näin mm. Schäfer (2002), s. 2.

<sup>718</sup>Kulla (1998), s. 1144.

<sup>719</sup>Perustuslaissa turvattua hyvää hallintotapaa pyrittiin toteuttamaan säätämällä asiasta laki - Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 72/2002 vp). Annettu eduskunnalle 24.05.2002.

<sup>720</sup>Oikeudellisten periaatteiden asemaa ja ontologiaa on käsitelty mm. Tähti (1995). Hän pitää tärkeänä oikeusperiaatteiden selkeää määrittelyä.

<sup>721</sup>HE 72/2002 vp.

<sup>722</sup>Esityksen pääasiallinen sisältö, s. 1 ja Hallintovaliokunnan mietintö HaVM 29/2002 vp.

Harkintavaltaa ohjaavat keskeiset periaatteet on ilmeisesti mainittu hyvän hallinnon perusteita koskevassa 6 §:ssä.<sup>723</sup> Keskeiset perusteet ovat tasapuolinen kohtelu, toimivallan lainmukainen käyttö, puolueettomuus, suhteellisuus, oikeusjärjestyksen mukainen ennakoitavuus (oikeutetut odotukset) ja tuloksellinen toiminta. Hyvän hallinnon sisältönä voisi pitää siis viranomaisen harkintavallan oikeaa käyttöä annettujen resurssien rajoissa. Menettelyn ohjaamisella pyritään varmistamaan, että päätösten sisältö vastaa lainsäätäjän tarkoitusta. Näin ymmärrettynä hallinto-oikeuden taloustieteellinen teoria näyttää kykenevän selittämään hallinto-oikeutta.

Valtionavustuslaki on hallintoasioissa noudatettava laki, jota noudatetaan käsiteltäessä tietyn tyyppisiä hallintoasioita eli tukihakemuksia. Erityisen hallintolain säätämisen perusteista mainitaan hallituksen esityksessä näin:

“Erityislainsäädännöllä joudutaan ratkaisemaan sellaisia sääntelytarpeita, joiden toteuttaminen edellyttää säännöksiltä täsmällisyyttä, yksityiskohtaisuutta ja kiinteää yhteyttä sääntelyn kohteena olevaan asiaan. Myös käsiteltävien asioiden suuri lukumäärä saattaa asettaa rajoituksia hallintomenettelylaissa säädettyjen periaatteiden noudattamiselle. Joissain tapauksissa kaikkien hallintomenettelylain periaatteiden noudattaminen erityislaissa säännellyn asian käsittelyyn ei ole edes tarpeellista.”

Tarkasteltaessa hallinto-oikeudellisia säännöksiä yhteydessä yhteiskunnalliseen toimintaan ja julkisen vallan instituutioihin hallintomenettelyä säänteleviä säännöksiä voidaan selittää lainsäätäjän tarpeella varmistaa, ettei lakia soveltava viranomainen poikkea lainsäätäjän tavoitteista. Tätä asetelmaa kutsutaan päämies-agentti -ongelmaksi. Siinä päämiehen tulee jollain keinolla varmistaa, että annettuaan tehtävän jonkun toisen eli “agentin” suoritettavaksi, tämä tekee sen parhaalla mahdollisella tavalla.<sup>724</sup>

Hallintomenettelyä koskevien ratkaisujen avulla on katsottu voitavan vaikuttaa politiikan sisältöön.<sup>725</sup> Päätösten sisältö ja menettelyn sääntely käyvät käsikädessä. Tätä ajattelua ovat vieneet eteenpäin mm. Schwartz (1999), McNollgast (1999) ja Verkuil (1990). Hallintoprosessin oikeudellinen sääntely nostaa tai laskee hallinnon toiminnan eri osa-alueiden kustannuksia ja vaikuttaa siten sen toimivuuteen ja vaikuttavuuteen.<sup>726</sup> Hallintoprosessin sääntely toimii siis muullakin tavalla kuin yksinomaan oikeusturvan lähteenä. Tässä voitaisiin kenties nähdä ratkaisutilanne, jossa joudutaan tasapainoilemaan hallinnon toimivuuden tai tehokkuuden ja menettelyssä mukana olevien oikeusturvan välillä. Valintatilanne on kuitenkin tätä moniulotteisempi, jos hallinnon nähdään toimivan yleisen edun ohella myös jonkin väestö- tai intressiryhmän eduksi. Esimerkiksi anniskelulupa antaa etuja luvan haltijalle. Uusi lupa lisää kilpailua ja heikentää olemassa olevien anniskelulupien haltijoiden asemaa markkinoilla. Anniskeluluvan myöntämisen hallintoprosessin kustannusten kasvattaminen vaatimalla perusteellisempaa selvitystyötä ja päätöksen laajoja perusteluja tekee vallitsevan kilpailutilanteen säilyttämisen helpommaksi. Toisaalta harkinnan perusteellisempi ohjaus voi parantaa päätösten sisältöä tai laatua, jolloin lupien valvontatarve vähenee.

---

<sup>723</sup> vrt. HE 72/2002 vp, 2 luku “Hyvän hallinnon perusteet”.

<sup>724</sup> Ks. mm. Schwartz (1999). McNollgast (1999). Päämies-agenttiteoriaa voidaan ehkä pitää kyynisenäkin kuvauksena instituutioiden ja ihmisten käyttäytymisestä, mutta lainsäädännön periaatteiden, tavoitteiden ja sisällön tarkastelun pohjalta se näyttäisi kuvaavan hyvin käytännön tilannetta.

<sup>725</sup> Mm. McNollgast (1999) ja E. H. Tiller (1998).

<sup>726</sup> Spiller & Tiller (1997), s. 347, 364. Tiller (1998), s. 114-115, 123.

Hallinnon menettelysäännösten tarkastelussa tulee ottaa huomioon sekä hallinnon sisäinen että ulkoinen toiminta eli tutkimuskohteesta tulee saada mahdollisimman täydellinen kuva. Esimerkiksi Verkuil (1990) on tarkastellut New Yorkin toimeentulotukijärjestelmän hallintoa. Annettaessa tuensaajille laajemmat valitusoikeudet heidän asemansa koheni. Samalla kuitenkin tukihakemukset jouduttiin tutkimaan entistä tarkemmin hakijoiden taloudellisen aseman osalta. Näin tuen saaminen kävi hitaammaksi. Aikaisemmin tuen piiriin pääsi helposti ja toisaalta joutui pois, jos oli antanut vääriä tai virheellisiä tietoja tai tuen tarve poistui. Muutettaessa menettelyä muuttui myös tukijärjestelmän sisältö.

Tarkasteltaessa hyvää hallintotapaa lakipositivistisesta näkökulmasta voidaan ajatella, että yleisillä hallintomenettelyn vaatimuksilla lainsäätäjä on halunnut turvata viranomaisten kanssa asioivien kansalaisten ja oikeushenkilöiden oikeudellisen aseman ja lisätä näin luottamusta julkista valtaa kohtaan.

Julkista tukea koskevassa lainsäädännössä menettelyn kannalta keskeinen periaate ja yleisestä hallinto-oikeudesta poikkeava sääntelyratkaisu on ollut muutoksenhakukielto. Kielteisestä tukipäätöksestä ei ole voinut valittaa normaalin muutoksenhakumenettelyn mukaan. Periaate antaa viranomaisten vapaalle harkinnalle enemmän liikkumatilaa harkinnanvaraisten tukien jaossa. Tukipäätösten tekeminen on Suomessa annettu yleensä asiantuntijavirastoille, joilla voidaan olettaa olevan parhaat mahdollisuudet pohtia tuen tarkoituksenmukaisuutta.

Euroopan yhteisön lainsäädäntö on tuonut tukilainsäädäntöön mukanaan kilpailuvaikutusten tarkemman tarkastelun. Lisäämällä menettelyn täsmällisyysvaatimuksia ja muutoksenhaun mahdollisuuksia tukihallinnon kustannuksia on muutettu. Kieltävän päätöksen antamisen on vaikeampaa (kalliimpaa), jos valitusmahdollisuudet ovat paremmat.

#### **4.2.2 Viranomaisen harkintavallan rajoitukset tukiasioissa**

Viranomaisten harkintavallan tarkastelussa on yleensä erotettu toisistaan oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinta. Erottelun taustalla on nähty yhteiskunnallisia tai ideologisiaakin perusteita.<sup>727</sup> Tarkoituksenmukaisuusharkinnan perustana on nähty myös tarve ottaa julkinen etu joustavammin huomioon viranomaisen päätöksenteossa.<sup>728</sup> Oikeudellinen ja yhteiskunnallinen kehitys on joka tapauksessa johtanut tämän kahtiajaon lieventymiseen. Yleisesti viranomaisen harkintavalta hallintotoiminnassa on nähty olosuhteiden pakottamana oikeudellisena instituutiona, johon johtavat mm. lakiteksteissä käytetyn kielen epätarkkuus, vaihtelevien tilanteiden poikkeavuudet ja viranomaisille asetettujen tavoitteiden epämääräisyys.<sup>729</sup>

Harkintavallan laajuus määräytyy ensisijaisesti lainsäädännöksistä. Suppeimmillaan harkintavalta on silloin, kun laissa on selkeästi ilmaistu ratkaisun edellytykset ja niistä seuraava lopputulos. Laajimmillaan harkintavalta on silloin, kun ratkaisun lopputulos on jätetty viranomaisen harkintaan ja päätöksen perusteeksi katsottavat seikat ovat joustavat. Usein päätöksen perusteet on ilmaistu laissa joustavin ja tapauskohtaista tulkintaa edellyttävin normein. Esimerkiksi julkista tukea koskevien säännösten mukaan tukiviranomainen *voi* yleensä myöntää tuen, jos tuki palvelee lain tavoitteita ja tuen

---

<sup>727</sup>On mm. esitetty, että yksivallan ja perustuslaillisen monarkian aikana hallinto toimi oikeusjärjestyksen rajoittamatta hallitsijan määräysten mukaan. Tämän vapaan harkinnan vastakohtana oli oikeudellinen harkinta tasavaltaisessa valtiossa. Näin mm. Majamaa (1981), s. 185.

<sup>728</sup>Näin mm. Merikoski (1968), s. 240.

<sup>729</sup>Hawkins (1992), s. 11.



antamiselle on muita erityisiä perusteita kuten tuen tarve. Viranomaisen harkintaa rajoittavat tukihakemusten osalta lain ja talousarvion ohella yleensä myös valtioneuvoston ja ministeriön ohjeet.

Joustavin normein säännellyn viranomaistoiminnan analyysissä ei voi soveltaa suoraan harkinnan jaottelua tarkoituksenmukaisuusharkintaan ja oikeusharkintaan.<sup>730</sup> Tämän tutkimuksen kohteen eli julkisen tuen kohdalla viranomaisen päätösharkinta on hyvin usein laajaan tarkoituksenmukaisuuteen perustuvaa. Toki säännökset vaihtelevat erilaisten tukien kohdalla ja esimerkiksi verotukien suhteen viranomaisen harkintavalta on vähäinen.

Tukipäätöksiä tekevä virkamies käyttää tehtävässään julkista valtaa. Yleensä on katsottu, että julkista valtaa käyttävän henkilön tulee olla oikeudelliselta asemaltaan virkamies ja virkasuhteessa. Tämä näkökanta perustui jo kumotun hallitusmuodon edellyttämään hallinnon lainalaisuuteen (92 §) ja virkavastuuseen (93 §).<sup>731</sup> Säädettyä valtion virkamieslakia (750/1994) lain esitöissä katsottiin, että tämä on tarpeen valtion tehtävien tarkoituksenmukaisen hoitamisen ja kansalaisten ja henkilöstön oikeusturvan kannalta.<sup>732</sup> Erityisesti virkamieslain ja siihen perustuvan virkavastuun ajateltiin edistävän pyrkimystä tehokkaaseen ja tulokselliseen valtionhallintoon ja turvaavan yleisen valtiollisen demokratian. Tätä ajattelua seuraten näiden säännösten yleisenä tarkoituksena on estää virkamiestä käyttämästä asemaansa ja julkista valtaa oman etunsa ajamiseen. Säännösten perusteena on siis yleisen edun tavoittelu.<sup>733</sup> Yhtä lailla säännökset turvaavat yksittäisten kansalaisten asemaa suhteessa virkamiehiin ja myös virkamiehen asemaa suhteessa valtioon ja kansalaisiin. Säännökset myös muokkaavat yleisesti virkamiesten toimintaympäristön.

#### *Sidottua vai vapaata harkintaa tukiasioissa*

Perustuvatko harkinnanvaraiset tukipäätökset sidottuun vai vapaaseen harkintaan? Tukipäätös ei toteuta puhtaasti yksityistä tai julkista intressiä. Harkinta ei voi olla kokonaan vapaata, koska päätöksen edellytykset on kuvattu laissa ja kilpailijoiden ja tuenhakijoiden yhdenvertaisuus on otettava huomioon. Harkinta ei ole myöskään kokonaan sidottua, koska lain sanamuodon mukaan tukiviranomainen ”voi” yleensä myöntää tuen mutta sitä ei ole pakko tehdä, vaikka edellytykset täyttyisivätkin.

Valtiontukea sääntelevässä laissa tukiviranomaisen harkintavalta tuen myöntämisen suhteen on verrattain suuri. Ratkaisun sisällöstä määrättäessä käytetään poikkeuksetta ilmaisua ”voidaan myöntää”. Harkintavaltaa ei juuri rajoita tuen myöntämisen edellytystenkaan arviointi. Perinteisessä harkintavallan jaottelussa tukiharkinta sijoittuisi siis lähinnä vapaan tarkoituksenmukaisuusharkinnan piiriin.<sup>734</sup> Kuitenkin esimerkiksi maa- ja vesioikeudessa asemakaavan laatimisen yhteiskunnallisten vaatimusten mukaan

---

<sup>730</sup>Mäenpää (1992), s. 62.

<sup>731</sup>Bruun & Mäenpää & Tuori (1995), s. 33 ja HE 291/1993 vp.

<sup>732</sup>HE 291/1993 vp., s. 26-27.

<sup>733</sup>Esimerkiksi *palvelussuhdeturvan* on katsottu suojaavan yleistä etua mm. vahvistamalla virkamiehen puolueettomuutta. Turvaton palvelussuhteen vuoksi yksityiset intressit eivät pääse helposti vaikuttamaan virkamiehen toimintaan. Tämä estää sääntelyloukun (*regulatory capture*) muodostumista. Näin virkamieslaki muotoilee virkamiehen oikeudellisen aseman lisäksi myös koko julkisen vallan käytön perusteita. HaVM 5/1994 vp., s. 3-23.

<sup>734</sup>Ks. harkinta-vallan jaottelusta hallinto-oikeudessa mm. Mäenpää (2000), s. 352-353. Harkintavallan on perinteisesti katsottu jakautuneen oikeusharkintaan (sidottu harkinta) ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan (vapaa harkinta). Mäenpää korostaa jaottelun tiukan soveltamisen mahdottomuutta. Käytännössä harkintavaltaa rajoittavat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet ja väljästi muotoiltujen lainsäädännösten soveltaminen vaatii harkintavallan suhteuttamista lainsäädännön tarkoitukseen (Mäenpää (2000), s. 353).

määräytyvien periaatteiden tulkinta on katsottu oikeudelliseksi.<sup>735</sup> Kun tuen myöntämisen ehdot on kuitenkin säännelty laissa tulkinnanvaraisin säännöksin, niiden tulkinta on oikeudellista harkintaa vaativaa ja ristiriidat ratkaistaan tuomioistuimissa.

Tässä yhteydessä on korostettava, että jaottelu vapaaseen ja sidottuun harkintaan on varsin summaarinen ja sen ääripäitä eli sidottua oikeusharkintaa ja vapaata harkintaa ei sellaisenaan juuri esiinny. Olli Mäenpään mukaan harkinnan kaavamainen jako ei voi toteutua käytännössä eikä ohjata hallintotoimintaa, vaan keskeistä on ratkaista esimerkiksi lupa-asia kokonaisuudessaan toimivalta- ja menettelysäännösten asettamissa rajoissa.<sup>736</sup> Erottelussa on katsottava, että eri harkintatilanteissa on aste-eroja. Viranomaisten päätökset ovat harvoin niin yksinkertaisia ja teknisiä, että olisi olemassa vain yksi oikea viranomaista velvoittava ratkaisumahdollisuus. Toisaalta vapaatakin harkintaa rajoittavat hallinto-oikeuden periaatteet ja perusoikeudet. Mäenpää katsoo kuitenkin viranomaisten harkintavallan sääntelyn muuttuneen kohti väljempää muotoa.<sup>737</sup>

Harkintavallan kahtiajakoa on perusteltu käytännön syillä, sillä valitus- ja muutoksenhakusäännöksiä on katsottu edellyttävän sitä mm. julkisen vallan tehtävien jaon (vallanjaon) järjestämiseksi.<sup>738</sup> Tarkoituksena lienee ollut pitää tuomioistuimet poissa poliittisen päätöksenteon alueelta. Keskeiset säännökset tässä yhteydessä ovat olleet mm. lain korkeimmasta hallinto-oikeudesta 5 § (74B/1918) ja jo kumotut laki muutoksenhausta hallintoasioissa (HvalL 154/1950)<sup>739</sup> ja sen 4 § sekä Kunnallislain (KunL 953/1976)<sup>740</sup> 139 §.

Hallintovalitusjärjestelmää uudistettaessa tarkasteltiin hallituksen esityksessä (217/1995 vp) kysymystä tarkoituksenmukaisuusharkintaan kohdistuvista valituksista tuomioistuimissa. Aikaisemman järjestelmän mukaan päätöksen tarkoituksenmukaisuutta voitiin arvioida valitusprosessissa ongelmattomalla tavalla, kun valitus tehtiin ylemmälle viranomaiselle ja korkein hallinto-oikeus saattoi siirtää tarkoituksenmukaisuutta koskevan asian hallituksen ratkaistavaksi. Vuoden 1995 muutoksen jälkeen valitus johtaa suoraan hallintotuomioistuimeen. Tuolloin ei kuitenkaan katsottu tarpeelliseksi ehdottaa muutoksia mahdollisuuteen valittaa myös epätarkoituksenmukaisiksi väitetyistä päätöksistä, koska hallintopäätökset eivät yleensä "kovin usein nojaudu olennaisessa määrin tarkoituksenmukaisuusharkintaan" eikä harkinnan eri lajeja voida vaikeuksista erottaa toisistaan.<sup>741</sup> Lisäksi otettiin huomioon korkeimman hallinto-oikeuden ja valtioneuvoston välinen toimivallanjako, joka ilmenee korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 5 §:stä (74B/1918). KHOL 5 § (22.7.1918/74B) kuuluu edelleen alkuperäisessä muodossaan seuraavasti.

*“Jos Korkein hallinto-oikeus katsoo valituksen koskevan kysymystä, jonka ratkaisu pääasiassa riippuu päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta, on asia jätettävä Hallituksen ratkaistavaksi.*

*Jos asiassa, josta 1 momentissa on puhe, on kysymys myös siitä, onko päätös tai toimenpide lainvastainen, antakoon Korkein hallinto-oikeus siitä lausuntonsa.*

---

<sup>735</sup>Majamaa (1981), s. 185.

<sup>736</sup>Mäenpää (1992), s. 170.

<sup>737</sup>Mäenpää (1992), s. 147.

<sup>738</sup>Mäenpää (1992), s. 146-147.

<sup>739</sup>HvalL kumottiin hallintolainkäyttölaila (586/1996), joka tuli voimaan 1.12.1996.

<sup>740</sup>KunL kumottiin kuntalailla (365/1995), joka tuli voimaan 1.7.1995.

<sup>741</sup>HE 217/1995 vp, luku 3.2. Keskeiset ehdotukset, kappale "Valitusoikeus ja valitusviranomaiset".

*Korkeimman hallinto-oikeuden tässä pykälässä tarkoitettu toimenpide tai lausunto on lopullinen.”*

Tukipäätösten osalta mainittakoon, että niiden kohdalla muutoksenhakutie alkaa tukiviranomaiselle tehtävällä oikaisuvaatimuksella, jonka voi valtionavustuslain 34 §:n 1 momentin mukaan tehdä päätökseen tyytymätön asianosainen. Valtionavustuslain 34 §:n 2 momentin mukaan vasta oikaisuvaatimuksesta tehtyyn päätökseen voi hakea muutosta valittamalla hallintolainkäyttölain säännösten (586/1996) mukaan. Tätä ennen noudatettiin valtioneuvoston päätöstä 490/1965, joka oli ainoa harkinnanvaraisia avustuksia tai tukia sääntelevä yleisnormi. Tätä ei luonnollisesti noudatettu silloin, kun asiasta oli säädetty jonkin tukimuodon kohdalla erityislailla. Varsinainen muutoksenhaun ollessa mahdollista vasta oikaisuvaatimuksesta tehtyyn päätökseen näyttää muutoksenhakuun oikeutettujen piiri varsin suppealta. Muutoksenhakua käsitellään laajemmin toisaalla. Muutoksenhaun rajoittaminen kuitenkin puoltaa näkemystä tukipäätöksen perustumisesta tarkoituksenmukaisuusharkintaan.

Valtionavustuslain esitöiden mukaan harkinnanvaraisen valtionavustuksen myöntämistä koskeva päätös perustuu pääosin tarkoituksenmukaisuusharkintaan.<sup>742</sup> Tästä syystä tukiasiassa ei ole esityksen mukaan korostettua oikeussuojan tarvetta. Tämä tulee varmaankin ymmärtää siitä näkökulmasta, että tuenhakijalla ei yleensä ole lain mukaan erityistä oikeutta tukeen. Toisaalta on muistettava, että tukipäätöksiin liittyy muitakin tahoja ja huomioon otettavia seikkoja kuten kilpailijoiden asema, yleinen etu ja erityisesti veronmaksajien etu. Nämä voivat ilmetä tarpeena kontrolloida tukipäätöksiä ja viranomaisten toimintaa, joka puolestaan helpottuu muutoksenhaun avulla. Monet seikat puhuvat siis muutoksenhakumahdollisuuden rajoittamista vastaan. Pelkkää asianosaisuuteen perustuvan muutoksenhaun laajan tulkinnan puolesta.

Tukiasioiden käsittelyn pitäminen tarkoituksenmukaisuuteen perustuvana hallintotoimena ja asianosaisten oikeusturvan luonnehdinta vähäiseksi ei ole tämän tutkimuksen näkökulmasta ongelmatonta. Vähäistä oikeusturvaa on korostettu mm. hallintolainkäyttölain esitöissä, jossa valituskieltojen perusteena mainitaan tarkoituksenmukaisuuteen perustuvaa päätöksentekoa.<sup>743</sup> Päämies-agentti -mallin mukaan viranomaisten laaja toimintavapaus voi johtaa yleisen edun kannalta haitallisiin toimintamalleihin.<sup>744</sup> Toiseksi tukipäätökset voivat vaikuttaa markkinoiden kilpailuasetelmiin ja kilpailijoiden etuihin.

Tukiasioissa viranomaisen harkintavaltaa rajoittavat lisäksi muilta oikeudenaloilta tulevat vaikutteet kuten eurooppalaisen kilpailuoikeuden sääntö, jonka mukaan kilpailua vääristävää tukea ei saa antaa elleivät tietyt edellytykset täyty. Ympäristöpolitiikan tavoitteiden huomioon ottaminen ympäristöntukien kohdalla voisi edellyttää tukea myönnettävän vain ympäristön laadun kannalta *edullisiin* kohteisiin. Jos ympäristöpolitiikkaa toteutettaisiin läpäisyperiaatteella tukiviranomaisten tulisi kaikissa tukipäätöksissään suhtautua kielteisesti ympäristöntilaa heikentäviin tukiin.

Harkintavallan jaottelua tarkasteltaessa on tehty mielenkiintoisia havaintoja sen suhteen milloin jonkin säännöksen on katsottu tarkoittavan tarkoituksenmukaisuusharkintaa ja milloin sidottua oikeusharkintaa. Merikoski on kirjoituksissaan katsonut säännöksen luokittelun kriteeriksi oikeusturvan vaatimuksen. Merikoski piti esimerkiksi liikennelupien myöntämistä vapaana harkintana, kun sitä

---

<sup>742</sup>HE 2001/63 vp, s. 4, 10. Päätösharkinnan lisäksi myös myönnettävän tuen määrän arviointi on luonteeltaan tarkoituksenmukaisuusharkintaa. HE 2001/63 vp, s. 22.

<sup>743</sup>HE 217/1995 vp, luku 3.2. Keskeiset ehdotukset, kappale ”Valitusoikeus ja valitusviranomaiset”.

<sup>744</sup>Vrt. Venetoklis (2001), s. 19-32.

vastoin harkintaverotus oli oikeusharkintaa, koska verotuksessa ei saanut jäädä vähimpiäkään mahdollisuuksia väärinkäytöksille eikä mielivallalle. Näin oli siksi, että verotus merkitsi suoraa puuttumista omistusoikeuteen.<sup>745</sup> Mäenpään tulkinnan mukaan normien joustavuuden ja harkintavallan aste määräytyy kyseessä olevien intressien ominaisuuksien tai painavuuden mukaan. Viranomainen voi harkita vapaammin ja tarkoituksenmukaisuutta etsien silloin, kun kyse on yleisestä intressistä. Kun kyse on yksittäisen kansalaisen edusta ja oikeuksista tulee noudattaa sidottua oikeusharkintaa.<sup>746</sup> Tarkoituksenmukaisuusharkinta tai vapaa harkinta lähenisi näin itse asiassa poliittista päätöksentekoa ja sitä voisi kutsua ehkä myös poliittiseksi harkinnaksi. Tämä ei kuitenkaan ole tämän tutkimuksen lähtökohdista hyväksyttävissä, sillä suomalaisessa yhteiskunnassa myös oikeuskulttuuri rakentuu edelleen selkeästi vallan kolmijakoon, jossa poliittinen päätöksenteko on erotettu toimeenpanovallasta ja tuomiovallasta.

Mäenpää on lähestynyt lupapäätöksien sisältämää harkintaa erittelemällä päätöksen edellytyksiä koskevan sääntelyn vaihtoehtoja.<sup>747</sup> Laissa voidaan määrätä lupaprosessin lopputulos niin, että edellytysten täytyessä lupa on myönnettävä tai jättää se voidaan myöntää. Kummassakin tapauksessa voidaan sitten tarkastella luvan myöntämisen edellytysten sääntelyä ja sen sitovuutta. Tässä voidaan Mäenpään mukaan havaita neljä vaihtoehtoa; i) päätöksen edellytykset on määrätty yksiselitteisesti, ii) edellytykset on määrätty joustavin normein, iii) edellytykset ovat avoimia tavoitteita ja intressipunnintaa sisältäviä, iv) niitä ei ole lainkaan määrätty. Tässä jaottelussa harkinnanvaraiset tukipäätökset sijoittuvat yleensä ryhmään, jossa ratkaisun lopputulosta ei ole määrätty ja päätöksenteon edellytykset ovat tavoitteellisia ja sisältävät intressien punnintaa. Toki on olemassa hakemuksenvaraisia tukia, jotka on kuitenkin myönnettävä edellytysten täytyessä ja määrärahojen puitteissa. Näitä ovat mm. valmisteverotuksessa maksetun veron palautusten muodossa annettu tuki ja eräät asuntojen energia-energiatalouden parantamiseen suunnatut avustukset.

Harkintavalta tukipäätösten yhteydessä näyttäisi lain yleisten sanamuotojen mukaan laajalta. Kuitenkaan ei voida olettaa, että harkintavalta voi olla millaista tahansa. Se ei voi mahdollistaa mielivaltaista tai yhdenvertaisuutta loukkaavaa tukien myöntämistä. Hallintotoiminnassa tulee kohdella kansalaisia tasavertaisesti mikä edellyttää samanlaista kohtelua samanlaisessa asiassa.<sup>748</sup> Yritysten eriarvoisuus tuen myöntämisessä voi toteutua silloin, jos lainsäädännön asettamat edellytykset täytyvät mutta yritys jää silti ilman tukea joko määrärahojen loppumisen tai viranomaisten harkinnan vuoksi.

Perustuslaki edellyttää kansalaisten yhdenvertaista kohtelua eli hallinnossa samanlainen asia tulisi ratkaista samalla tavalla hakijasta riippumatta. Tukihakemusten suhteen tämä edellyttäisi siis samankaltaisten hankkeiden tukemista. Ongelmaksi voisi muodostua tietenkin samankaltaisten hankkeiden yksilöinti. Ympäristötukien osalta mm. yrityksen sijainti voi olla merkittävä ero tukihakemusten kannalta, koska ympäristön kuormitus tai ympäristön sietokyky voi olla paikallisesti erilainen. Näin yhdenvertaisuutta

---

<sup>745</sup>Nykyaikana ehkä havaitaan myös paremmin luvanvaraisen toiminnan suuri taloudellinen merkitys. Luvanvaraisessa toiminnassa on myös pohjimmiltaan kysymys jos ei omistusoikeudesta niin ainakin varallisuusoikeuksista. Kysymys siitä kuka saa toimiluvan perusteella harjoittaa elinkeinotoimintaa ei ole yhtään sen merkityksettömämpi asia kuin verotuksenkaan luotettava toteuttaminen. Tämän pitää olla myös oikeudellisesti merkittävä asia.

<sup>746</sup>Mäenpää (1992), s. 150.

<sup>747</sup>Mäenpää (1992), s. 160.

<sup>748</sup>Esimerkiksi Pöyhönen (1988) (s. 323) on katsonut, että tuomioistuini ei voi soveltaa sinänsä harkintavaltaa jättävää lainsäädännöstä tasa-arvoista kohtelua loukkaavalla tavalla. Kyseessä oli sopimusten sovittelua koskevan OikTL 36 §:n mukainen sopimuksen kohtuullistaminen.

ei loukkaisi samanlaisten hankkeiden erilainen alueellinen kohtelu, jos ympäristövaikutukset johtavat erilaisiin päätöksiin.

Toinen yhdenvertaisuuden yhteydessä ongelmallinen kysymys on määrärahojen riittävyys. Tukea ei voida myöntää enemmän kuin siihen on varattu rahaa, joten tuen saaminen voi olla pahimmillaan sattumanvaraista. Määrärahan loppuessa hanke jää ilman tukea, vaikka tuen myöntämisen edellytykset olisivatkin olemassa. Eduskunnan talousarviopäätöksissä ei yleensä oteta kantaa määrärahan riittävyyteen ja siihen mitä tulisi tehdä harkinnanvaraisiin tukiin varattujen varojen loppuessa kesken vuotta.

#### *Joulukuu-ongelma tukiviranomaisten toiminnassa*

Ventoklis (2001) havaitsi KTM:n tukiohjelmien toteutuksessa joulukuu-ongelman (*spend out-problem*) eli loppuvuonna tukia havaittiin myönnetyn enemmän.<sup>749</sup> Havainto tukee Venetokliksen mukaan näkemystä, jonka mukaan viranomaisella on mahdollisuus ja intressi toteuttaa sinänsä laillisia menettelytapoja, jotka ovat kuitenkin ristiriidassa puhtaan yleisen edun mukaisen toiminnan kanssa. Kyseessä on siis viranomaisen muu kuin oikeudellinen tai poliittinen keino vaikuttaa tulevaan budjettiin. Tukiviranomaisen kannattaa käyttää kuluvan vuoden varat aina mahdollisimman tarkkaan loppuun ja jopa epätarkoituksenmukaisiin kohteisiin.<sup>750</sup>

Julkista tukea koskevat säädökset antavat hyvät mahdollisuudet tällaiseen toimintaan. Tukiviranomaisilla on mahdollisuudet vaikuttaa tukien hakuaikatauluihin, käsittelyyn ja päätösten sisältöön. Toisaalta kyseessä ei ole välttämättä kovin suuri ongelma tukien toimivuuden kannalta, jos tuet käytetään joskin kiireesti mutta kuitenkin tukiohjelman kannalta perusteltuihin kohteisiin. Esimerkiksi ympäristötukiohjelmien tavoitteiden toteutumisen kannalta lienee kuitenkin niin, että mitä useampi hanke toteutetaan sitä paremmin ohjelman tavoitteetkin toteutuvat. Eri asia tietysti on, jos tukipäätökset ovat loppuvuonna toisiasiassa huonompia kuin alkuvuodesta. Jossain määrin tätä mahdollisuutta tukee Venetokliksen (2001) tilastollinen havainto tukihakemusten tavanomaista vähäisemmästä hylkäämisestä joulukuussa.<sup>751</sup>

### **4.2.3 Tukiasian vireillepano ja hakijan asema**

#### **4.2.3.1 Tukihakemuksen vireillepano**

Tuen hyödyntämiseen vaikuttavat yritystasolla tuen hyödyt ja kustannukset, joita yritykselle aiheuttavat mm. tuen hakeminen, tukiehtojen noudattaminen ja tuen käytön viranomaisvalvonta. Jos nämä kustannukset ylittävät tuen määrän, tuki jää käyttämättä. Julkisella tuella voi toki olla myös muita kuin suoraan rahassa mitattavia hyötyjä, joiden merkitys yrityksen tulee arvioida itse. Tällainen hyöty voi olla vaikkapa viranomaisen hyväksynnän antama hyvä maine ja markkinoinnissa hyväksikäytettävä mediahuomio tai muu julkisuus ja syntyvät yhteistyöverkostot.<sup>752</sup>

Tukien hyödyntämiseen vaikuttaa myös tuen lopullinen kohdistuminen. Markkinoiden olosuhteista riippuen tuki voi jäädä esimerkiksi ensi sijassa yrityksen omistajien hyödyksi, valua asiakkaiden eduksi tai kulkeutua yrityksen raaka-aineiden toimittajien hyödyksi.<sup>753</sup>

---

<sup>749</sup>Venetoklis (2001), s. 24.

<sup>750</sup>Valtiontalouden tarkastusviraston ympäristönsuojelun edistämisavustuksia koskevissa selvityksissä havaittiin samanlaisia menettelytapoja.

<sup>751</sup>Venetoklis (2001), s. 24.

<sup>752</sup>Tuen vaikutuksesta muun rahoituksen saatavuuteen Myhrman & Haarajärvi & Kröger (1995), s. 50.

<sup>753</sup>Besley & Seabright (1999), s. 21. Rosen (1995), s. 278.

Jos tuki vaikuttaa suoraan yrityksen tuottamien tuotteiden hintaan kuten telakkateollisuuden saama valtiontuki, on odotettavissa, että tarjolla oleva tuki käytetään aina hyväksi. Tällaisia tukia varmasti haluttaisiin myös saada, sillä ne vaikuttavat suoraan yrityksen kilpailuasemaan. Tuen ja yrityksen käyttämän hinnoittelun välisiä yhteyksiä on selvittänyt tapauksittain Lavaste (1994).<sup>754</sup> EU:n lainsäädäntö kuitenkin suhteutuu kielteisesti tällaisiin "toimintatukiin".

Tuen vaikuttaessa hintaan (hintatuki) sen hyödyntäminen on kilpailevilla markkinoilla erityisen houkuttelevaa. Myyntihinnan alennus tuen avulla myyntihintaa tuo yritykselle uusia asiakkaita. Hintatuet ovat yleensä yleisiä kaikkien yritysten tai tietyn toimialan kaikkien yritysten hyödynnettäviä tukia. Taulukossa 3.1 suoraan hintaan vaikuttavia tukia ovat energiaverotukseen liittyvät kustannussopeuttavat verokannustimet, ympäristöystävällisen sähköntuotannon tuet ja henkilöliikenteen alempi arvonnäisäverokanta.

Tukiasia tulee vireille valtionavustuslain 9 §:n 2 momentin mukaan, kun hakemus vastaanotetaan tukiviranomaisessa. Hakemuksia saadakseen tukiviranomaisen tulee tiedottaa haettavasta tuesta sopivalla tavalla. Lisäksi viranomaisen on annettava lain mukaan ohjeista tuen hakemiseen, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta. Valtionavustuslain 37 §:n mukaan tukiviranomainen voi antaa tarvittaessa tarkemmat tekniset ohjeet tuen hakemista, kirjanpitoa ja tuen käyttöä varten.

Tiedottaminen vaikuttaa tuen hakijoiden valikoitumiseen ja sitä kautta tukiohjelman toimivuuteen. Tiedottamisvastuu näyttää olevan tukiviranomaisella ja se sisältää myös velvollisuuden kantaa tiedottamisen kustannukset. Jos tiedotuksella on merkitystä tuen vaikuttavuuteen, voi olla haitallista, että viranomainen joutuu itse markkinoimaan tuen. Viranomaisen ja tukiohjelman toimivuuden kannalta olisi kannattavampaa siirtää resursseja tiedotuksen sijasta päätöksentekoon. Tiedottamisen tärkeyttä korostaa kuitenkin se, että tukiohjelmasta tiedottaminen lisää tietoa myös laajemmin niistä ympäristöpoliittisista tavoitteista, jotka ovat tukiohjelman taustalla.

Kauppa- ja teollisuusministeriön vuonna 1999 julkaistussa selvityksessä tutkittiin viidentoista tukiohjelman tai yksittäisen tuen hakemusmenettelyä tukiviranomaisessa (TE-keskukset).<sup>755</sup> Keskeisinä kehittämistavoitteina pidettiin mm. tukimenettelyn yhtenäistämistä ja määrämuotoisuuden kehittämistä. Tällä tavoin olisi mahdollista alentaa hakemuksen käsittelyn kustannuksia viranomaisessa ja hakemuksen tekemisen aiheuttamia kustannuksia yrityksissä. Samaa tavoittelivat työryhmän muut ehdotukset, joita olivat sähköinen hakemuksen vireille paneminen, jatkuva haku ja hakumenettelyn yhdenmukaistaminen sikäli, kun se on eri tukiohjelmien kohdalla mahdollista (yhteiset hankkeiden perustiedot).<sup>756</sup>

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa 66/2003 energiatukien jatkuvaa hakua pidettiin tuenhakijan kannalta joustavana menettelynä. Toisaalta sen katsottiin kuitenkin vähentävän tukipäätösten ja tukiohjelman vaikuttavuutta, sillä menettely ei mahdollistanut hakemusten keskinäistä vertailua ja tuen jakamista parhaille hankkeille.<sup>757</sup> Energiatukia haettaessa yhtenäinen hakuaika oli käytössä vielä vuonna 1994. Nykyisin sovelletaan valtioneuvoston asetusta energiatuen yleisistä ehdoista (625/2002) ja käytössä on jatkuva hakuaika. Tukipäätöksiä tehdään jatkuvasti ja tukea saa

---

<sup>754</sup>Lavaste (1994), s. 30-31.

<sup>755</sup>Kauppa- ja teollisuusministeriö (1999)

<sup>756</sup>Kauppa- ja teollisuusministeriö (1999), s. 23.

<sup>757</sup>VTV 66/2003, s. 26 ja 67. Jatkuva hakuaika johtaa siihen, että hankkeet eivät kilpaile keskenään ja mahdollisesti ympäristön kannalta toista tehokkaampi hanke voi jäädä ilman tukea.

se, joka ehtii hakea ja saada myönteisen päätöksen.<sup>758</sup> TE-keskuksille annetaan yhteinen myöntövaltuus alkuvuonna ja loppuvuonna. Hakuaikaan liittyvät ongelmat korostuvat, jos kaikille hankkeille ei riitä määrärahoja.

Tukea on yleensä aina haettava ennen hankkeen käynnistämistä. Yritystoiminnan tukemisesta annetun lain mukaisissa tuissa erityisenä syynä ottaa hakemus käsittelyyn hankkeen aloittamisen jälkeen ovat olleet mm. tilanteet, joissa hakemus on jätetty ajoissa väärälle viranomaiselle, hakemus on myöhästynyt vain vähän, hankkeeseen on ryhdytty vain vaatimattomilta osin tai myöhästymisen on johtunut muusta syystä kuin hakijasta. Tällöin voidaan ottaa huomioon harkinnan mukaan myös kustannuksia, jotka ovat syntyneet ennen hakemuksen jättämistä. Erityinen syy jää aina viranomaisen harkintaan.<sup>759</sup> Eräiden erityislakien mukaan myöhästyneitä hakemuksia ei kuitenkaan voida käsitellä (energiatuki, työllisyysperusteinen tuki investoinneille, kansainvälistymistuki). Luonnollisesti vaatimus etukäteisen hakemuksen jättämisestä pyrkii suuntaamaan tuen niille hankkeille, jotka eivät toteutuisi ilman tukea.

Tukihakemus voidaan tehdä useaan kertaan. Kerran tehty kielteinen päätös ei estä uuden hakemuksen tekemistä, jos hanketta ei ole käynnistetty. Käytännössä lienee epätodennäköistä, että kerran ilman tukea jääneeseen hankkeeseen myönnettäisiin myöhemmin tukea ellei tukea vaille jäämisen syy ole ollut esimerkiksi määrärahojen puute. Hallintotoimena tukipäätöksellä ei ole samanlaista oikeusvoimaa, kuin tuomioistuimen päätöksellä.<sup>760</sup>

#### 4.2.3.2 Hakemus ja hakijan tiedonantovelvollisuus

Tukihakemus on tehtävä säännönmukaisesti kirjallisella hakemuksella. Valtionavustuslain 9 ja 10 § edellyttävät kirjallista hakemusta, jossa hakijan on annettava oikeat ja riittävät tiedot tuen myöntämiseksi. Mm. tuen käyttötarkoitus on ilmaistava hakemuksessa. Tuenhakijalla on valtionavustuslain 10 §:n mukaan selvittämisvelvollisuus eli hakijan velvollisuutena on antaa tukiviranomaiselle päätöksen tekemiseksi tarvittavat tiedot. Annettujen tietojen tulee luonnollisesti olla oikeita ja riittäviä sekä ajantasaisia (VAL 14 §). Väärien tietojen antaminen on moitittavaa ja voi johtaa tuen maksatuksen keskeytykseen (VAL 19 §), maksetun tuen palautusvelvollisuuteen saajan toimesta (VAL 20 §), takaisinperintään (VAL 21 § ja 22 §) tai rikoslain mukaisiin seuraamuksiin (RL 29:5 § avustuspetos tai 29:8 § avustusrikkomus).

Tukiviranomainen hankkii ja käyttää päätöstä harkitessaan muitakin kuin tuen hakijan antamia tietoja. Alvesalo & Laitinen & Virta (1995) ovat listanneet toimia, joilla tukiviranomaiset yleensä hakevat tietoa päätöksen pohjaksi.<sup>761</sup> Niistä monet selvittävät hakijan taloudellista asemaa ja liittyvät lähinnä tuen tarpeen selvittämiseen ja mahdollisten väärinkäytösten ennustamiseen. Ympäristötukien kohdalla vastaavat toimet eivät anna juurikaan lisää tietoa hakemuksen mukaisten toimien soveltuvuudesta tukiohjelman tavoitteisiin. Tässä viranomaisen on luotettava hakijan esittämiin tietoihin, joita viranomaisen tulee verrata omiin tietoihin arvioidakseen annettujen tietojen paikkansapitävyyttä. Tukilainsäädäntö ohjaa selkeästi viranomaisen toimia tuen käytön

---

<sup>758</sup> VTV 8/1999, s. 48.

<sup>759</sup> Kauppa- ja teollisuusministeriö (1999), s. 24-25.

<sup>760</sup> Ks. Kuusiniemi (1992), s. 734. Kuusiniemen mukaan yleisiin ja yksityisiin etuihin vaikuttavien hallintopäätösten oikeusvoimaan tai pysyvyyteen on suhtauduttava varauksella erityisesti ympäristöasioissa. Prosessuaalisesti ratkaisun oikeusvoima tarkoittaa mm. sitä, ettei lainvoimaisesti ratkaistua juttua voi ottaa uudelleen käsittelyyn.

<sup>761</sup> Alvesalo & Laitinen & Virta (1995), s. 37.

keskeisimmässä kohdassa eli arvioitaessa hankkeen laatua ja vaikutuksia tukiohjelman tavoitteiden näkökulmasta eli tässä ympäristövaikutuksia. Mahdolliset ohjeet sisältyvät alemman tason säännöksiin tai ministeriön ohjeisiin.<sup>762</sup>

Suurimmat ongelmat ovat tukiasioissa ilmeisesti hakemuksissa annettujen tietojen paikkansapitävyyden arvioinnissa. Ongelmaan voidaan puuttua keräämällä päätöksen perusteeksi enemmän tietoa tai edellyttämällä päätöksen perusteeksi sellaista tietoa, joka on helppo varmistaa. Lähtökohtaisesti päätöksen perustaminen hakijan antamiin tietoihin ei ole ongelma, kun tiedot ovat tarkistettavissa ja väärrien tietojen antaminen on rangaistavaa ja tuen antama etu peritään väärinkäytöstilanteissa takaisin. Jos väärrien tietojen antamisesta voi jäädä kiinni, teko menettää kannattavuuttaan eikä hakemuksiin sisältyvistä vääristä tiedoista muodostune yleistä ongelmaa tukiohjelmien toimivuudelle. Tilanne on erilainen, jos annettujen tietojen todenperäisyyttä tai virheellisyyttä ei voi jälkeempäin osoittaa eikä sitä voi tukipäätöstä tehtäessäkin tietää tai havaita. Kiinnijäämisen suhteen voidaan sanoa, että riski jäädä kiinni on suurempi tuenhakijan toimiessa viranomaisen kanssa pitkässä, kiinteässä tai jatkuvassa suhteessa.

#### 4.2.4 Viranomaisen selvittämisvelvollisuus tukiasiaissa

Viranomaisen selvittämisvelvollisuutta tukiasioissa voidaan verrata yleiseen hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaiseen selvittämisvelvollisuuteen hallintoasioissa. Hallintoasian ratkaisua varten on kerättävä riittävä säännösten edellyttämä aineisto ja tieto.<sup>763</sup> Viranomaisen selonottovelvollisuus ulottuu ainakin niihin seikkoihin, jotka ovat tukipäätöksen yleisiä ja erityisiä edellytyksiä. Hallintolain 31 §:n 1 momentissa edellytetään viranomaisen (sitä edeltävässä hallintomenettelylaissa 17.1 ja 17.2 §) hankkivan asiassa riittävän selvityksen.<sup>764</sup> Saman pykälän toisessa momentissa velvoitetaan asianosainen selvittämään vaatimustensa perusteita ja myötävaikuttamaan asian käsittelyyn.

Valtionavustuslain 10 §:n mukaan hakijan on annettava hakemuksen yhteydessä oikeat ja riittävät tiedot avustuksen käyttötarkoituksesta ja muista hakemuksen ratkaisemiseksi tarpeellisista seikoista (hakijan selvittämisvelvollisuus). Hakemuksen käsittely ei kuitenkaan perustu ainoastaan hakemuksesta ilmeneviin tietoihin.

Valtionavustuslain 7 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan tukiasian ratkaisun yhtenä tekijänä on tuen mahdollinen vaikutus kilpailuun. Kilpailuvaikutusten selvittäminen on tukiviranomaisen tehtävä. Hallituksen esityksen mukaan tukiviranomaisen on selvitettävä kilpailuvaikutukset sopivalla tavalla.<sup>765</sup> Voidaan pitää perusteltuna, että tukiviranomainen hankkii tätä varten tarvittavat tiedot selvitysvelvollisuutensa perusteella.<sup>766</sup> Hakijan velvollisuudeksi voidaan käytännönsyistä asettaa helposti verifioitavien tietojen antaminen, jolloin viranomaisen tehtävä helpottuu. Tuen kilpailuvaikutusten analysointi

---

<sup>762</sup>Energiatukea myönnetään valtioneuvoston asetuksen energiatuen myöntämisen yleisistä ehdoista (625/2002) 2 §:ssä lueteltuihin hankkeisiin, jotka lisäävät tai edistävät ympäristöystävällistä energian tuotantoa, energiansäästöä tai vähentävät energian tuotannon ja kulutuksen ympäristöhaittoja. Asetuksen tulkinta ja soveltaminen jää tukiviranomaisen tehtäväksi. Hankkeen vähäinenkin vaikuttavuus näyttää riittävän tuen myöntämiseen.

<sup>763</sup>Yleisestä selvittämisvelvollisuudesta Niemivuo & Keravuori (2003), s. 255-258.

<sup>764</sup>Mäenpää (1985), s. 300.

<sup>765</sup>HE 63/2001 vp, Yleisperustelut - Valtionavustuksen myöntämisen yleiset perusteet ja 7 §:n 1 momentin yksityiskohtaiset perustelut.

<sup>766</sup>Kuitunen & Lavaste (1995), s. 79-81. Tässä selvityksessä kilpailuvaikutusten arviointia pidettiin satunnaisena ja ylimalkaisena. Selvitys koski kuitenkin vanhoja vuosina 1991 ja 1992 myönnettyjä yrittäjiä.



pelkästään hakijan antamien tietojen pohjalta voi tuntua epäilyttävältä. Hakijan velvoittaminen antamaan tietoja, jotka vähentävät myönteisen tukipäätöksen mahdollisuutta ei tunnu perustellulta vaihtoehdolta, jos tiedon oikeellisuutta ei ole mahdollista arvioida tyhjentävästi heti hakemusta käsiteltäessä tai myöhemmin epäselvyyksien ilmetessä. Lisäksi on muistettava, että laaja tiedonantovelvollisuus kasvattaa yrityksen hakumenettelyyn meneviä resursseja ja vähentää tuen houkuttelevuutta.

Valtionavustuslaki 31 § säätelee tukiviranomaisen tiedonsaantioikeudesta muilta viranomaisilta. Salassapitosäännösten estämättä tukiviranomaisella on oikeus saada muilta viranomaisilta tietoja tuen hakijan taloudellisesta asemasta, muista julkisista tuista ja muista seikoista, joilla on olennaista merkitystä tukihakemuksen kannalta silloin, kun nämä tiedot ovat välttämättömiä tukipäätöksen tekemiseksi.

#### 4.2.4.1 Tukipäätöksen yleisten edellytysten selvittäminen

Viranomaisen tekee tukiasiassakin ratkaisun hankkimiensa tietojen ja selvitysten perusteella. Yleinen vastuu asian selvittämisestä on tukiviranomaisella (HalL 31 §, ennen HMenL 17 §) mutta asianosaisen eli tässä hakijan on toimitettava asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot ja selvitykset. Tukiasioissa velvoitteen sisältö selkiytyy erityislainsäädännön avulla. Hakija esittää yleensä suuren osan tukiasian ratkaisemiseksi tarvittavista tiedoista tukihakemuksessa.

Tukiviranomainen voi hankkia tietoja muistakin lähteistä ja tehdä selvityksiä omasta aloitteestaan. Tehdyt selvitykset osoittavat, että tukiviranomaiset myös säännönmukaisesti tekevät omia selvityksiä tukihakemuksia käsitellessään. Hankitun oman tiedon perusteella viranomaisen voi arvioida hakemuksessa annetun tiedon laatua. Alvesalo & Laitinen & Virta (1995) ovat tutkineet tukiviranomaisen tekemiä selvityksiä harmaan talouden torjunnan näkökulmasta. Tutkimus koski tukihakemuksen käsittelyn edellyttämiä viranomaisen selvitystoimia vuoden 1993 mukaisen pienyritystuen (laki yritystuesta 1136/1993) ja aluetuen (laki yritystoiminnan aluetuesta 1297/88) myöntämiseksi tehdyissä toimitissa, jotka johtivat myönteiseen tukipäätökseen. Tukiviranomaiset tekivät säännönmukaisesti ainakin yritysanalyysin, tilinpäätösanalyysin ja yritysjohton taustojen selvityksen. Lisäksi tukiviranomainen teki melko säännöllisesti yhteistyötä KERA:n, VTKK:n ja ulosottomiehen kanssa.<sup>767</sup>

Tehdyt tarkastukset keskittyivät ensisijaisesti yrityksen taloudelliseen aseman selvittämiseen. Tukimuodot olivat toisaalta luonteeltaan sellaisia, että taloudelliset ja luotettavuuden selvitykset riittivät pitkälle tuen myöntämisen perusteiksi. Laki yritystoiminnan aluetuesta tavoitteli ensisijaisesti yritystoiminnan alueellista edistämistä (1 §) ja aluepoliittisia tavoitteita (3 §), jolloin tuen myöntämisen edellytyksissä tuensaajan toiminnan kasvu ja jatkuvuus olivat keskeiset tekijät (5 §). Samat tavoitteet korostuivat 1.1.2001 kumotun lain yritystuesta kohdalla. Tavoitteet näkyivät myös hakemusten hylkäämisen perusteissa, jotka olivat yleensä kannattavuusongelmat ja epäily yrityksen kilpailukyvyn säilymisestä.<sup>768</sup> Mielenkiintoinen hylkäämisen syy olivat toimialaan liittyvät syyt eli alan ylikapasiteetti ja avustuksen arvioitu vaikutus kilpailutilanteeseen.<sup>769</sup>

Entä millainen menettely on tukipäätöksissä, joissa tuen myöntämisen perusteena on jokin erityistavoite kuten vaikkapa ympäristön tilan kannalta myönteinen vaikutus. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitysten mukaan tukiviranomainen on edellyttänyt

---

<sup>767</sup>Ks. kaikista toimista Alvesalo & Laitinen & Virta (1995), s. 37.

<sup>768</sup>Alvesalo & Laitinen & Virta (1995), s. 40.

<sup>769</sup>Alvesalo & Laitinen & Virta (1995), s. 41.

esimerkiksi energiansäästöön ja hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen suunnattuja tukia harkitessaan tuensaajan antavan tietoja hankkeiden vaikutuksista mutta käytännössä annetut tiedot ovat olleet puutteellisia eikä tukiehdossa ole asetettu lainkaan päästövähennys- tai säästötavoitteita.<sup>770</sup>

Tuen myöntämisen edellytyksistä on säännelty useassa säädöksessä. Yleisistä edellytyksistä säättää valtionavustuslain 7 §. Tukikohtaisia säännöksiä sisältyy lakiin yritystoiminnan tukemisesta (7 §, 13 §, 17 §), lakiin yritystuen yleisistä ehdoista (5 §), valtioneuvoston asetukseen energiatuen yleisistä ehdoista (2 §) ja valtioneuvoston päätökseen ympäristönsuojelun edistämiseen myönnettävien avustusten yleisistä ehdoista (Vnp 894/1996) (2 §). Valtionavustuksen myöntämisen yleiset edellytykset ovat valtionavustuslain 7 §:n mukaan tuettavan toiminnan i) yhteiskunnallinen hyväksyttävyys, ii) tuen perusteltavuus asetettujen erityistavoitteiden kannalta, iii) avustuksen tarpeellisuus ja iv) kilpailun häiriintymättömyys. Yhdessäkään lainsäädännöksessä ei ole asetettu tuen myöntämisen ehdoksi selkeitä teknisiä edellytyksiä tai päästövähennystavoitteita. Näin talousarvion määrärahojen täsmällinen kohdennus jää toimeenpanevan viranomaisen ja ministeriöiden päätettäväksi.

Myönteisten tukipäätösten yleisenä edellytyksenä mainittu tuen yhteiskunnallinen hyväksyttävyys ei ole tämän tutkimuksen kannalta keskeisessä asemassa eräänlaisena itsestäänselvyytensä. Ympäristönsuojelun edistäminen on yleisesti hyväksytty tavoite ja sitä edistävät hankkeet täyttävät tämän edellytyksen. Säännöstä voidaan ehkä pitää osittain tarpeettomanakin, sillä julkisen tuen tavoitteena on poikkeuksetta tukea yhteiskunnassa arvokkaiksi tarkoitettuja tavoitteita. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksissa on havaittu, että opetusministeriön toimialalla säännös on jäänyt vaille käyttöä.<sup>771</sup> Laki ja talousarvio, jotka ovat tukipäätösten oikeudellisena pohjana, eivät yleensä ohjaa tukea epäilyttäviin tarkoituksiin eikä tukiviranomainen ole toimivaltainen arvioimaan lain tai talousarvion sisältöä tämän säännöksen perusteella. Toisaalta on kuitenkin muistettava, että viranomaisen laista ja talousarvioista saamat ohjeet ovat usein niin väljät, että säännös voi olla tarpeen kielteisten päätösten perusteluna, jos hakijan toiminta katsotaan joiltain osin esimerkiksi lainvastaiseksi. Ilman kyseistä säännöstä kielteistä päätöstä olisi kenties vaikea perustella. Elinkeinotukien kohdalla voidaan ajatella, että laillinen liiketoiminta voisi vain harvoin olla yhteiskunnan etuja vastaan.

Esimerkkinä tuen myöntämisen perusteista mainittakoon investointituen edellytykset. Laki yritystuen yleisistä ehdoista 786/1997 (5 §) lausuu tuen myöntämisen yleisistä ehdoista, että yritystukea voidaan myöntää vain sellaiseen elinkeinotoimintaan, jolla arvioidaan olevan edellytykset jatkuvaan kannattavaan toimintaan. Tarkemmat edellytykset löytyvät lasta yritystoiminnan tukemisesta 1068/2000 ja sen nojalla annetusta valtioneuvoston asetuksesta yritystoiminnan tukemisesta 1200/2000. Investointituen myöntämisen edellytyksenä on lain 1200/2000 10 §:n mukaan yritystoiminnan määrällinen kasvu. Tukeen oikeuttavaksi rajaksi on asetettu 20 prosentin lisäys työpaikkojen määrään, tuotannon jalostusarvoon tai palvelusten määrään. Aluepoliittisista syistä riittää vähäisempikin eli 10 prosentin kasvu. Kasvun tulee olla seuraus hankkeen tavoitteenmukaisesta toteutumisesta. Kasvuvaatimuksesta voidaan poiketa, jos yritys uusii käyttöomaisuuttaan olennaisesti korkeatasoisemmaksi. Tällöin ei voida kuitenkaan ajatella, että työpaikkojen määrä voisi myös laskea. Tätä kantaa voidaan perustella investointituen lainmukaisen suuntaamisen (7 §) perusteella.

---

<sup>770</sup>VTV 66/2003, s. 8.

<sup>771</sup>VTV 88/2004, s. 33 ja 63.

Lain asettamia tuen myöntämisen edellytyksiä on tulkittu joskus ankarastikin eikä esimerkiksi tuenantajan menettelyllä ole KHO:n kannan mukaan aina merkitystä. Ratkaisussaan 31.05.2000/1835 KHO katsoi, että tuen myöntämisen edellytykset eivät täyttyneet viranomaisen laiminlyötyä tukiehtoihin sisältyvät tarkastukset. Kyseessä oleva tuki olisi myönnetty Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) varoista.

Tukiviranomainen joutuu harkitsemaan jokaisen hakemuksen kohdalla erikseen täyttyvätkö tuen myöntämisen yleiset ja erityiset edellytykset. Näissä yhteyksissä viranomaisen tulee tulkita lain, asetusten, valtioneuvoston tai ministeriön päätösten ja ohjeiden sekä talousarvion määrärahan määräyksiä tuen myöntämisen ehdoista. Tässä yhteydessä voi olla vaikea tehdä eroa tulkinnan ja tuen myöntämisen harkinnan välillä. Tuen myöntämisen edellytyksien tulkita antaa sovellettaville säännöksille sisällön. Tuen myöntämisen edellyttämä harkinta taas tulee kyseeseen, kun tuen myöntämisen edellytykset täyttyvät ja tukiviranomainen harkitsee myönnetäänkö tukea.

Helsingin hallinto-oikeuden 25.11.2005 antamassa päätöksessä (dno 05/1518/3) käsiteltiin tuen myöntämisen yleisten ehtojen tulkintaa ja tukiharkinnassa toteutuvaa yhdenvertaisuutta. Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan teknologian kehittämiskeskus saattoi tulkita tuen myöntämisen yleisiä edellytyksiä koskevia säännöksiä (Vnp 461/1998 1 ja 2 §) suhteessa tukihakemukseen niin, että sen ei tullut tukea hakijayrityksen perusliiketoimintaa. Tekesin tulee edellä mainitun säännöksen mukaan tukea teknologista tutkimusta ja kehitystä. Ristiriita koski erimielisyyttä siitä onko hanke teknologista tutkimusta ja kehitystä vai perusliiketoimintaa. Asiassa ei tehty siis varsinaista harkintaa sen suhteen myönnetäänkö yleiset ehdot täyttävälle hankkeelle tukea vai ei. Yhdenvertaisuusvaatimus nousi esiin muutoksenhakijan väitettyä Tekesin myöntäneen aiemmin tukea myös yritysten perusliiketoimintaan. Näin Tekesin väitettiin rikkoneen tukipäätöksellään hallintolain 6 §:n edellyttämää yhdenvertaisuutta. Hallinto-oikeus katsoi Tekesin ilmoitukseen (julkiset myöntämisperusteet ja johdonmukainen päätöskäytäntö) vedoten, että yhdenvertaisuutta ei ollut rikottu. Yhdenvertaisuuden rikkomista koskevan väitteen tueksi ei ollut esitetty riittäviä perusteita.

#### *Verotukien myöntämisen edellytykset*

Verotuen myöntämisen edellytykset poikkeavat selkeästi yksittäisten harkinnanvaraisten tukien edellytyksistä. Verotukien ja maksuvapautusten kohdalla tukipäätöksen luonne ja asema on hieman erilainen. Valtionavustuslaki (688/2001) ei koske näitä tukimuotoja lainkaan. Verotus toimitetaan kuitenkin hallintomenettelyä käyttäen.<sup>772</sup>

Verotuksen osalta on voimassa selkeä periaate, jonka mukaan verotus on toimitettava suoraan lakiin nojautuen.<sup>773</sup> Verojärjestelmän kautta annettavien tukien kohdalla viranomaisen harkintavalta on paljon rajoitetumpaa kuin harkinnanvaraisissa tuissa tai avustuksissa, joiden myöntämisperusteet ovat vapaammat. Veroviranomaisella ei yleensä ole asiassa juuri harkintavaltaa johtuen verotuksen korostetusta lakisidonnaisuudesta ja tukisäännösten täsmällisyydestä. Verotuet eivät ole tältä osin kuitenkaan yhtenäinen ryhmä. Harkinnanvaraa sisältyy jonkin verran ympäristönsuojeluinvestointien edullisen verokohtelun toteuttavan EVL 36 §:än (360/1968, 36 § 846/1980) soveltamisessa arvioitaessa onko investoinnit toteutettu vesistön pilaantumisen ja ulkoilman saastumisen

---

<sup>772</sup>Kontkanen (2002), s. 195.

<sup>773</sup>Kontkanen (2002), s. 195.

estämiseksi.<sup>774</sup> Tällaisena investointina pidetään sellaisten laitteiden tai rakennusten hankintaa, joiden pääasiallinen tarkoitus on saastumisen ehkäisy.<sup>775</sup>

Ympäristönsuojeluinvestoinnin määritelmää on tarkennettu eurooppaoikeudellisessa yhteydessä komission käsitellessä ympäristönsuojelun valtiontukia.<sup>776</sup> Oikeudellisesti ympäristönsuojelun valtiontukina pidetään perustamissopimuksen artiklan 174 tavoitteita edistäviä artiklan 87(1) mukaisia valtiontukia, jotka voidaan hyväksyä, jos ne täyttävät artiklan 87(3)(b) tai (c) kohdan edellytykset.<sup>777</sup> Ympäristönsuojeluinvestoinniksi katsotaan sellainen investointi tai suuremman kokonaisuuden osa, joka aiheuttaa ympäristönsuojelutavoitteen vuoksi lisäkustannuksia vaihtoehtoiseen investointiin verrattuna. Investoinneissa on siis ollut tapana erotella tuotannollinen osa ja ympäristönsuojelun toteutettu osa.<sup>778</sup> Jos tätä periaatetta sovelletaan EVL 36 §:n tulkintaan, verottajan tehtävä tulee monimutkaisemmaksi. Säännöksessä puhutaan kokonaisista rakennelmista, laitteista, koneista ja muista hyödykkeistä. Eurooppaoikeuden periaatteiden perusteella tässäkin voidaan perustella mahdollisuutta investoinnin erotteluun tuotannolliseen ja ympäristönsuojelulliseen osaan.

Eräät valmisteverotuksen kautta annettavat tuet jakaa tullilaitos verovelvollisten antamien ilmoitusten perusteella.<sup>779</sup> Tällaisten ilmoitusten käsittely on varsin mekaanista toimintaa eikä edellytä merkittävää harkintaa tuen tavoitteiden toteutumisen, valtiontaloudellisen tehokkuuden tai hakijan taloudellisen aseman arvioimiseksi.

#### 4.2.4.2 Tuentarve päätöksen edellytyksenä

Valtiontukea koskevissa säännöksissä on ilmaistu periaate, että tukea tulisi myöntää vain sitä tarvitseville hankkeille eli sellaisille, jotka eivät toteutuisi ilman tukea tai toteutuisivat eri aikaan tai erilaisena. Tarveperiaate ilmenee mm. valtionavustuslain 7 §:n 1 momentin 3 kohdasta, jonka mukaan valtionavustusta voidaan myöntää, jos sitä on pidettävä tarpeellisenä ottaen huomioon hakijan saama muu julkinen tuki tai tuen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatu ja laajuus. Säännöksen muotoilu tai sana ”tarpeellinen” ei kerro juuri mitään siitä, milloin tuki on katsottava tarpeelliseksi.<sup>780</sup> Valtioneuvoston asetuksen 1200/2000 3 §:ssä yritystuen ”suuntaamisen” perusteena on tuen merkittävä vaikutus tuen toteuttamiseen, nopeampaan aikatauluun, parempaan laatuun tai laajuuteen. Säännös on annettu lain yritystoiminnan tukemisesta 1068/2000 perusteella ennen valtionavustuslain voimaantuloa, joten sitä voidaan tietysti pitää

---

<sup>774</sup>Määttä (1994), s. 310.

<sup>775</sup>Määttä (1994), s. 307 ja niinä esiin tuodut KHO:n ja keskusverolautakunnan ratkaisut. Nopeutettua poisto-oikeutta voitiin hyödyntää lantalan jätevesialtaaseen, huoltoaseman polttoainesäiliön suoja-altaaseen ja kompostointikentän vaatimiin laitteistoihin. Ks. myös Andersson & Ikkala (1996), s. 347-378. Nämä investoinnit eivät yleensä tuota tuloja, mutta niiden aiheuttamat hankintamenot on silti mahdollista poistaa jopa 4 vuoden aikana. Suomen verotuskäytännössä ei ole yleisesti käytetty eurooppaoikeudesta tuttua investoinnin jakoa tuotannolliseen osaan ja ympäristönsuojeluosaan. Vrt. kuitenkin KHO:4:2001, jossa ruohonleikkurin hankintamenosta osa katsottiin vähennyskelpoiseksi maatalouden verotuksessa (kohdistui tuotantorakennusten reunusten ympäristötuen mukaiseen maisemanhoitoon) ja osa oli tavanomaista elantomenoa (asuinrakennuksen ympäristön ruohon leikkaaminen).

<sup>776</sup>Euroopan komissio (2000b), s. 92.

<sup>777</sup>Hancher & Ottervanger & Slot (1999), s. 323-324.

<sup>778</sup>Evans (1997), s. 366, 372-373. Euroopan komissio (2000b), s. 92.

<sup>779</sup>Ks. taulukko 3.1.

<sup>780</sup>Yleisakielisessä merkityksessä tarpeellinen sana viittaa suhteellisen väljästi asian vaatimaan tai välttämättömään tai johonkin jolla on käyttöä tai joka on tähdellinen. Viittaus muuhun saatuaan tukeen näyttäisi tarkoittavan sen vähentävän tuen tarvetta. Hankkeen laatu ja laajuus voisivat lieventää tarpeen arviointia korkealaatuisten ja suurten hankkeiden kohdalla.

poikkeussäännöksenä. Silti säännös ei sisällä ehdotonta tarveperiaatetta. Käytännössä myöntämisen edellytyksiä tulee siis etsiä lisää muista säännöksistä ja myös erityislainsäädännöstä ja eduskunnan talousarviopäätöksestä.

Valtionavustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä tuen tarpeellisuuden sanotaan olevan keskeinen finanssihallinto-oikeudellinen periaate.<sup>781</sup> Esityksessä mainitaan avustuksen olevan tarpeellinen, jos kyseistä toimintaa tai hanketta ei voitaisi toteuttaa lainkaan ilman valtionavustuksen myöntämistä tai se toteutuisi selvästi hitaammin tai suppeampana. Arvioinnissa otetaan hallituksen esityksen mukaan huomioon myös hakijan rahoitusasema, vaikka mainintaa ei ole ehdotetussa lakitekstissä. Avustus ei olisi tarpeellinen, jos hanke olisi mahdollista toteuttaa samanlaisena omalla rahoituksella tai omaan pääomaan verrattavalla rahoituksella. Tiukasti tulkittuna näiden ehtojen täyttäminen tekisi avustusten myöntämisen elinkeinotoiminnalle poikkeukselliseksi, koska tuen antaminen voittoa tuottavalle yritykselle olisi käytännössä mahdotonta. Esityksen mukaan tarpeellisuus olisi vielä ehdoton oikeudellinen edellytys. Puhtaasti finanssihallinto-oikeudellinen tulkinta lienee tässä tapauksessa mahdoton. Suppea tulkinta voi saada tukea esim. valtiontaloudellisista tai julkisen talouden tehokkuusperiaatteista. Tukiviranomaisen kannalta voidaan pitää ongelmallisena sitä, kuinka hankkeen toteuttamismahdollisuudet kokonaisuutena tai laajuudeltaan ja laadultaan tietynlaisena tulisi selvittää, jos se asetetaan hakemuksen hyväksymisen ehdottomaksi oikeudelliseksi edellytykseksi.<sup>782</sup>

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on mietinnössään ottanut kantaa tarvevaatimukseen tuen ehdottomana oikeudellisena edellytyksenä.<sup>783</sup> Sen mukaan tuen tarve on ilmeinen silloin, kun julkinen rahoitus on esimerkiksi järjestötoiminnassa ja voittoa tavoittelemattomassa toiminnassa keskeinen rahoituslähde. Tällöinkin tuen tarvevaatimusta arvioitaessa on otettava huomioon muu julkinen tuki, joka otaksutusti vähentää tuen tarvetta. Kun tässä tapauksessa kyseessä ei ole elinkeinotoiminta, niin kumulaatiokiello ei sellaisenaan ole voimassa, vaikka se pitää luonnollisesti ottaa huomioon niin, että tukea ei myönnetä kuluja enempää usean tahon tukiessa samaa toimintaa. Käytännössä eteen voi tulla myös tilanteita, joissa muiden tukien huomioon ottaminen tukee lisätuen myöntämistä. Näin on esimerkiksi silloin, kun toiminnan tukemiseen jo käytetyt julkiset varat uhkaisivat tulla hukatuiksi, jos toiminta lakkaisi ilman tukea.<sup>784</sup>

Valtiovarainvaliokunta tarkastelee mietinnössään myös tilannetta, jossa julkista tukea saavat rahoitusasemaltaan vahvat toimijat eli lähinnä voittoa tavoittelevat ja voittoa tuottavat yritykset. Valiokunnan mukaan keskeinen tarvevaatimus onkin silloin avustuksen yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Tarpeen perustelu on aivan toinen kuin hallituksen esityksessä. Valiokunta lausuu, että “[a]vustuksen hakijan rahoitusaseman ottaminen avustuksen myöntämisen ehdottomaksi oikeudelliseksi perusteeksi voisi siten rajoittaa valtionavustuksen käyttämistä yhteiskuntapolitiikan välineenä.” Sen mielestä useimmissa avustuksissa rahoitusasema tulee kuitenkin ottaa huomioon yleisenä periaatteena arvioitaessa tuen tarvetta. Tuen tarpeen arviointi yrityksen taloudellisen tai rahoitusaseman perusteella näyttää käytännössä vaikealta.

---

<sup>781</sup>HE 63/2001 vp, 7 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

<sup>782</sup>Kysymys on noussut esiin tukiviranomaisten taholta eräissä VTV tekemissä tukiohjelmakohtaisissa selvityksissä esim. VTV 20/2002, s. 72.

<sup>783</sup>VaVM 9/2001 vp. Ks. 7 §:n aiheuttamat huomautukset.

<sup>784</sup>Näitä uponneita kustannuksia ei kuitenkaan tulisi ottaa huomioon, jos tuettava toiminta on luonteeltaan taloudellista ja päätöstä harkintaan taloudellisten tavoitteiden mukaan. Vrt. esim. Begg & Fischer & Dornbusch (2003), s. 97.

Kysymys voittoa tekevien yritysten tukemisesta julkisin varoin on noussut esiin myös julkisuudessa. Helsingin Sanomat uutisoi TEKESin tukevan voittoa tuottavia yrityksiä ja vieläpä yrityksiä, jotka jakavat lisäosinkoja yritysverotuksen muutoksen vuoksi.<sup>785</sup> Näissäkin tapauksissa tuki on siis katsottu tarpeelliseksi valtiontukea koskevien yleisten säännösten valossa. TEKES noudattaa tukipäätöksissään valtionavustuslain säännöksiä. TEKESin antaman tuen perusteluna on tietenkin kannustaminen pitkäjänteiseen ja riskipitoiseen tutkimus ja kehittämistoimintaan, joka voi jäädä toivottua vähäisemmäksi ilman julkista rahoitusta.<sup>786</sup> Yksiselitteistä tietoa ei tosin ole siitä miten kehittelytuki vaikuttaa yrityksen panostukseen.<sup>787</sup> Tuen tarpeellisuuden arviointi rahoitusaseman perusteella on siis joka tapauksissa hyvin joustavaa, jopa niin joustavaa, että sen käyttäminen tukipäätösten perusteena ei ole kovin perusteltua. Näyttäisi kuitenkin siltä, että voittoa tuottavan yrityksen puhtaasti liiketaloudellisen investoinnin tukeminen on tämän säännöksen mukaan mahdotonta ilman muiden edellytysten täyttymistä.

#### *Tuen käytölle asetetut tavoitteet*

Tässä yhteydessä ei kuitenkaan ole vielä tarkasteltu tuen myöntämisen muita perusteluja eli sitä miksi tukea on päätetty antaa. Tuen tarvehan ei voi olla ainoa syy julkisen tuen käyttöön. Tuen tavoite määräytyy muiden kuin valtionavustuslain säännösten mukaan ja ne on valtionavustuslain 7 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan otettava myös huomioon tuen myöntämisen yleisenä ehtona. Esimerkiksi annettaessa tukea ympäristönsuojelutarkoituksissa tarvitaan tukipäätöksen perusteiksi lisämääreitä. Entä tulkitaanko lisämääreitä niin, että ne tiukentavat tuen antamisen edellytyksiä vai onko niiden avulla helpompi myöntää tukea. Tärkeän yhteiskunnallisen tavoitteen toteuttaminen näyttäisi luonnollisesti helpottavan tuen myöntämistä, jos hanke edistää sitä.<sup>788</sup>

Tuen tarpeen tavoitelähtöinen tulkinta on ollut esillä mm. uusiutuvan energiantuotannon tukiohjelmien kohdalla. Siinä tarvearvioinnin perusteena ei käytetty finanssihallinnollista tuensaajan taloudellista asemaa eli rahoitusasemaa painottavaa näkökulmaa, vaan tarvearvio perustui ensi sijassa tuen vaikuttavuuden arviointiin. Vanhanen & Hiltunen & Halonen tarkoittavat tuen tarpeella tässä yhteydessä sitä julkisen tuen määrää, joka tarvitaan tekemään halutusta hankkeesta taloudellisesti kannattavan.<sup>789</sup> Tuen tarve arvioitiin siis suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Tarkastelun kohteena olivat uusiutuvan energiantuotannon tuet. Tavanomaista kalliimpi tuotanto tuli saada taloudellisesti kannattavaksi tuotantotuen (verotuki) ja investointitukien avulla. Verotuen ohella annetulla investointituella tuli varmistaa se, että hankkeet ovat kannattavia. Tässä investointituen myöntämisessä ei voitaisi eikä tarvitsisi enää lainkaan pohtia tuen tarvetta yrityksen taloudellisen aseman valossa.

Tukiviranomainen voi tehostaa ja helpottaa toimintaansa kenties yleisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla valitsemalla tukihakemusten joukosta vain turvallisia ja riskittömiä kohteita, joiden kohdalla tuen tarve on kuitenkin kyseenalainen.<sup>790</sup> Varmojen kohteiden

---

<sup>785</sup>Helsingin Sanomat 21.11.2004.

<sup>786</sup>Eräiden näkökulmien mukaan julkinen tuki syrjäyttää tutkimukseen käytettyä omaa rahoitusta. TEKESin mukaan monet sen rahoittamista hankkeista olisivat jääneet kuitenkin aloittamatta ilman julkista tukea.

<sup>787</sup>Ks. tarkemmin mm. Asplund & Kiander (2003).

<sup>788</sup>Eurooppaoikeudessa näillä horisontaalisilla tavoitteilla on merkittävä asema tukien soveltuvuuden arvioinnissa.

<sup>789</sup>Vanhanen & Hiltunen & Halonen, s. 24, ja 43-44. Samaisessa raportissa esitetään, että

<sup>790</sup>Toimintatapa kuvataan sanoilla "creaming" tai "skim of the top". Ks. mm. Lipsky (1980), s. 107-108. Suomessa Venetoklis (2001) löysi KTM:n hallinnoimien tukien myöntämisestä juuri tällaisen riskejä karttavan toimintatavan (s. 25-26). Tukea myönnettiin usein samoille jo aiemmin tukea saaneille yrityksille.

tukeminen helpottaa viranomaisen työtä vähentämällä selvitysten ja valvonnan tarvetta. Kun otetaan nämä kustannusten vähennykset huomioon, voi varman päälle pelaaminen olla toisaalta myös kokonaisuutena ajatellen järkevää. Joka tapauksessa nämä näkökohdat antavat olettaa, että aivan kuten verotuetkin myös yksittäin jaettavat tuet voivat kohdistua hyvin menestyvien yritysten hankkeisiin, jotka eivät tarvitsisi tukea (*syrjäytymisvaikutus* tai *up side down effect*). Tukiohjelman toimivuuden kannalta tämä voi olla ongelma, jos tukiviranomaisen kannalta sopivat yritykset eivät ole parhaita tai tehokkaimpia tukikohteita.<sup>791</sup>

Venetoklis (2001a) pohtii onko tukiviranomaisen varman päälle pelaaminen yhteiskunnan kannalta tarkoituksenmukaista.<sup>792</sup> Asetelma voidaan esittää tähän sovellettuna seuraavasti. Onko ympäristöpolitiikan kannalta toivottavaa tukea niitä hyvin menestyviä yrityksiä, jotka koettavat kehittää liiketoimintaansa huomioden ympäristönäkökohdat ehkä jopa vaadittua korkeammalla tasolla. Vastaavasti olisiko tarkoituksenmukaista tukea huonosti menestyviä yrityksiä, jotka eivät voi taloudellisten rajoitusten vuoksi ottaa riittävällä tavalla huomioon toimintansa ympäristövaikutuksia. Ottamatta huomioon mahdollisia sosiaalisia seikkoja (yrittäjän ja työntekijöiden asema) tuntuisi luontevammalta kuitenkin tukea vahvaa ja ympäristöä kunnioittavaa kuin kannattamatonta ja enemmän haittoja aiheuttavaa liiketoimintaa. Jos kyseessä on ympäristöhaittoja aiheuttava toiminta tulee muistaa, että myös toiminnan lakkaamisella voi olla edullinen vaikutus ympäristöntilaan, jos se ei tuo mukanaan isännättömiä ympäristövastuita.

Tuen tarpeen selvittämisen taustalla on tietenkin aiheellinen kysymys, miksi valtion tulisi tukea yksityisten hankkeita, jotka toteutuisivat ilman tukea. Valtiontalouden tarkastusvirasto on käsitellyt tätä kysymystä eräissä tarkastuskertomuksissaan ilmeisesti saamatta mielestään tyydyttävää vastausta mm. kauppa- ja teollisuusministeriöltä ja ympäristöministeriöltä. Ympäristönsuojelun edistämisavustuksia koskeneessa selvityksessään VTV katsoo, että tutkitussa tukiohjelmassa tuen tarpeella ei ole ollut merkitystä avustusta myönnettäessä.<sup>793</sup> Lisäksi selvityksen mukaan ympäristökeskuksissa oli epäselvyyttä siitä, kuinka tuen tarve tulisi selvittää. Tässä tutkimuksessa käytetyn lähestymistavan mukaan vastausta tulee hakea myös tukiviranomaisen sisäisistä tavoitteista. Lisäksi on otettava huomioon julkisen tuen rooli varsinaisen ohjauksen tukena. Ympäristöpolitiikassa tuen hyväksyttävyyteen vaikuttaisi siis lupajärjestelmän toimivuuden parantaminen. Tuella voidaan paitsi suostutella ohjauksen kohteet sitoutumaan tavoitteisiin niin myös saada tietoa pääasiallisen ohjauskeinon eli ympäristölupien toimivuudesta ja vaikutuksista ja tuotantoteknologian kehittymisestä.

Valtionavustuslain mukaan tuen myöntämisen yhtenä yleisenä ja hallituksen esityksen mukaan ehdottomana edellytyksenä on, että ”myöntämistä on pidettävä tarpeellisena valtionavustuksen hakijan saama muu julkinen tuki sekä valtionavustuksen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen” (7 §:n 1 momentin 3 k.). Tarveharkintaa pidetään finanssihallinto-oikeudellisena periaatteena. Erityisesti valtionavustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä lausutaan seuraavasti.<sup>794</sup>

---

Tukea saivat muita helpommin kasvavat ja vanhat osakeyhtiöt. Venetoklis (2001), s. 29-30) Kyseessä voi olla myös yritysten puolelta lähtevä toiminta, jos yritys käyttää paljon resurssejaan tuen hakemiseen ja on oppinut hyödyntämään julkisia varoja liiketoiminnassaan.

<sup>791</sup>Valikoituminen ja syrjäytymisvaikutus aiheuttavat ongelmia myös tukiohjelman vaikuttavuuden arvioinnissa, koska tutkittavat yritykset ja hankkeet ovat valikoituja eivätkä satunnaisia. Asplund & Kiander (2003), s. 39.

<sup>792</sup>Venetoklis (2001a), s. 31.

<sup>793</sup>VTV 20/2002, s. 72.

<sup>794</sup>HE 63/2001 vp., Yksityiskohtaiset perustelut 7 §:n 1 momentin kolmannelle kohdalle.

“Valtionavustus on tarpeellinen, jos kyseistä toimintaa tai hanketta ei voitaisi toteuttaa lainkaan ilman valtionavustuksen myöntämistä. Valtionavustuksen myöntäminen on tarpeellista myös silloin, kun yhteiskunnallisesti hyödylliseksi arvioitu hanke tai toiminta toteutuisi ilman valtionavustuksen myöntämistä selvästi hitaammin tai suppeampana. Valtionavustuksen myöntämiseen käytettävissä olevien varojen riittävyyden varmistamiseksi ja sitä kautta valtionavustusten avulla harjoitettavan yhteiskuntapolitiikan vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että valtionavustusta ei myönnetä sellaiseen hankkeeseen, joka toteutettaisiin esitetyllä tavalla ja esitetystä laajuudesta, vaikka toimintaan tai hankkeeseen ei myönnettäisi valtionavustusta.”

Ennen valtionavustuslakia tukiharkinnassa noudatettiin valtioneuvoston päätöstä valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi (490/1965), jonka 10 §:n 2 kohdassa tukipäätöksen tarkoituksenmukaisuutta harkittaessa edellytettiin otettavaksi soveltuvien kohdoin huomioon myös hakijan taloudellinen asema ja avustuksen saamisen tarve (9 kohta). Kaikkiaan huomioon tuli ottaa yhdeksän eri tekijää. Säännöksen 5 §:n sanamuodosta päätellen tuettavan yhteisön taloudellista asemaan ei olisi aina tarvinnut ottaa huomioon. Säännöksen 9 §:n mukaan tarveharkinnassa on ilmeisesti tarkoitettu otettavan huomioon mahdollisuus, että tuki on hankkeen toteutumisen edellytys, sillä tukiviranomaisen oli varattava hakijalle mahdollisuus antaa selitys miten hanke toteutettaisiin, jos tukea ei myönnetä kokonaan hakemuksen mukaan. 9 §:n säännös koski hankkeita, joiden kokonaiskustannuksia ei voinut supistaa. Ympäristönsuojelun edistämiseen myönnettävien avustusten yleisiä ehtoja koskevassa valtioneuvoston päätöksessä (894/1996) ei myöntämisen perusteena mainita ehdotonta tarveharkintaa. Tätä päätelmää ei voi tehdä myöskään suoraan edellä mainitun valtioneuvoston päätöksen 490/1965 10 §:n muotoilusta.

Edellä esitettyyn viitaten lienee katsottava, että tuen myöntämisen yleiset edellytykset eivät edellytä tuettavan vain hankkeita, jotka eivät toteudu ilman tukea. VTV on tarkastusraportissaan tarkastellut tuen tarveharkintaa energia-avustuksien kohdalla.<sup>795</sup> VTV pohti kysymystä onko tarkoituksenmukaista tukea hyvin menestyvien teollisuusyritysten taloudellisesti kannattavia energiainvestointeja. Tarveharkinnan toteuttamiseksi VTV esitti yrityksen tilinpäätösaineiston tunnuslukujen tarkastelua. KTM perusteli tuen kohdistamista mm. uuden tekniikan käyttöönoton edistämiseksi, jossa TEKES on tukenut tekniikan kehittämistä ja KTM tukee sitten sen käyttöönottoa.

Energiatukia selvittäneessä tarkastuskertomuksessa valtioneuvoston tarkastusvirasto piti energiankatselmustukien myöntämiskäytäntöjä valtionavustuslain vastaisina.<sup>796</sup> TE-keskusten käytännön mukaan tuen saamiseksi riitti vaadittujen tietojen toimittaminen eikä tarveharkintaa suoritettu. Vuonna 2000 tuen saivat kaikki vaaditut tiedot toimittaneet hakijat.

Valtionavustuslain 7 §:ssä säädetään avustusten myöntämisen yleisistä edellytyksistä. Yhtenä edellytyksenä on mainittu tuen tarpeellisuus ottaen huomioon hakijan saama muu julkinen tuki sekä hankkeen laatu ja laajuus. Sanamuodon mukaan säännös antaa varsin epäselvän ohjeen tukiviranomaiselle. Se ei lausu mitään siitä, kuinka mainitut seikat

---

<sup>795</sup> VTV 8/1999, s. 72-73.

<sup>796</sup> VTV 66/2003, s. 66. Energiakatselmusten tuki perustui valtioneuvoston asetuksen asuntojen korjaus- ja energia-avustuksista 18 §:ään (57/2003). Asetus oli annettu lain asuntojen korjaus- ja energia-avustuksista nojalla (1021/2002). Lain 3 § määrää myöntämisen edellytyksistä. 3 §:n 2 momentin mukaan tukiviranomaisen on tarkistettava, että yleiset edellytykset ovat olemassa. Asetuksen 3 §:n 4 kohdan mukaan avustusta voidaan myöntää vain, jos korjausta ei ole aloitettu ennen tuen myöntämistä.



vaikuttavat tuen tarpeen arviointiin. Mainitut tekijät voivat olla sekä myönteisten että kielteisten tukipäätösten parusteluna.

Valtionavustuslakia koskevan hallituksen esityksen perusteella on tosin katsottava, että tarveharkinnalle on tarkoitettu antaa merkittävä sija tukipäätöksissä.<sup>797</sup> Esityksen 7 §:n 3 kohtaa koskevassa perusteluosassa mainitaan tuen olevan tarpeellinen, jos hanketta ei voitaisi toteuttaa lainkaan ilman tukea tai arvokkaaksi todettu hanke toteutuisi hitaammin tai suppeampana. Hallituksen esityksestä ei käy ilmi, kuinka tukiviranomaisen olisi selvitettävä tuen tarve erilaisissa hankkeissa. Ilman muuta ohjetta arvion lienee perustuttava hakijan esittämiin tietoihin ja muihin viranomaisen tiedossa oleviin seikkoihin.

Lakiuudistuksen yhtenä tavoitteena oli mm. vahvistaa hyvää taloudenhoitoa varmistamalla harkinnanvaraisten valtionavustusten tehokas kohdentuminen ja käyttö mahdollisimman tuloksellisella tavalla.<sup>798</sup> Toisaalta hallituksen esityksessä määrärahojen käytön keskeisenä ohjeena tukiviranomaisen kannalta pidetään eduskunnan talousarviopäätöstä. Tässä tutkimuksessa esiin tulleiden seikkojen valossa (taulukko 3.1) on huomattava, että talousarviopäätöksessä ei yleensä mainita juuri mitään tuen yksityiskohtaisesta käytöstä. Tällöin noudatetaan luonnollisesti asiaa säänteleviä lakeja, asetuksia ja ohjeita.

Entä kuinka tukiviranomainen voisi luotettavasti ja riittävällä tavalla selvittää onko hanke mahdollinen ilman tukea tai se toteutuisi hitaammin tai suppeampana. Ääripäinä voisivat olla näkökannat, että tukihakemuksen lähettäminen olisi riittävä osoitus tuen tarpeesta, ja toisaalta että tukiviranomaisen tulisi tutkia investointipäätös ja yrityksen rahoitusasema vapailla markkinoilla. Kumpikin ääripää näyttää kestävämmältä vaihtoehdolta. Viranomaisilta ei voida edellyttää investointipäätöksen syvällistä analysointia tai yrityskohtaisten rahoitusmahdollisuuksien selvittämistä päätöksen tarveharkinnassa. Ympäristötukien kohdalla tarveharkinnan lievää tulkintaa voidaan joka tapauksessa puoltaa sillä näkemyksellä, että yleensä ympäristöinvestoinnit eivät ole tuotannollisia investointeja.<sup>799</sup> Tällaisia investointeja ei ehkä olla aina halukkaita aloittamaan lainkaan, kun ne eivät paranna yrityksen tuottavuutta. Tämä näkökulma korostuu, jos kyseessä on riskipitoinen kokeiluhanke.

#### *Tuentarve ja hankkeiden laatu*

Tiukka ja poikkeukseton tarveharkinta voi olla valtiontalouden kannalta edullinen ratkaisu, mutta silloin nousee esiin kysymys, voidaanko tuella silloin riittävästi edistää ja kannustaa politiikan mukaisiin toimiin. Kysymys tarveharkinnan asemasta on kuitenkin aiheellinen. Suorassakin julkisessa tuessa voi toteutua tuloverotuksen tukiin liittyvä ristiriita eli tukea saavat ne, jotka eivät sitä tarvitse. Toisaalta muun muassa aiheuttaja maksaa -periaatteen vuoksi ympäristötukien tarkoituksena ei ole tukea yritystä taloudellisesti eli parantaa sen kannattavuutta. Ympäristötuen ensisijainen tarkoitus on vaikuttaa myönteisesti ympäristöntilaan. Suomalaisessa järjestelmässä tämä näyttää toteutuvan tukemalla suhteellisesti vähähaittaisia toimintoja. Jos tämä tavoite käsitetään laajasti, tuen tiukka tarveharkinta ei ole keskeinen arviointitekijä. Näin on etenkin, jos ei

---

<sup>797</sup>HE 63/2001 vp.

<sup>798</sup>HE 63/2001, kappale 3.1 "Tavoitteet" ja siinä "Hyvän taloudenhoidon vahvistaminen".

<sup>799</sup>Ympäristöinvestointi on kuitenkin yleensä tuotannon edellytyksenä perustueessaan pakollisiin päästövaatimuksiin. Harjoitettu ympäristöpolitiikka edellyttää usein ympäristöinvestointeja ja tuen tarpeen arvioiminen saa uusia ulottuvuuksia. Jos yritys ei kykenisi toteuttamaan vaadittuja investointeja, sen pitäisi lopettaa toimintansa. Ympäristötuella olisi silloin pelkästään päästöjen kannalta kielteisiä vaikutuksia. Tuen vuoksi päästöt kasvaisivat.

ole olemassa muita hyviä keinoja vaikuttaa yritysten tuotanto- ja ympäristötekniisiin valintoihin. Voihan olla niin, että yritysten johto ei riittävällä tavalla ota huomioon kestävä kehityksen ja ympäristönsuojelun näkökulmia tehdessään investointipäätöksiä kilpailevilla ja globaaleilla markkinoilla. Tässä julkinen tuki voi toimia kannustimena. KTM:n mukaan tuella voidaan vaikuttaa mm. uutta tekniikkaa sisältäviin investointipäätöksiin. Ilman tukea käytettäisiin vanhaa tekniikkaa.<sup>800</sup>

Energiatukia myönnettäessä KTM:n energiaosasto on käyttänyt myöntämisperusteiden selkiyttämiseksi takaisinmaksuaikojen luokittelua.<sup>801</sup> Maksimivastuuprosentti määräytyi investoinnin korollisen takaisinmaksuajan mukaan siten, että pitkän takaisinmaksuajan omaava hanke sai suhteellisesti enemmän tukea. Takaisinmaksuajaltaan alle 3 vuoden hankkeita ei voinut ohjeellisesti tukea lainkaan eikä myöskään kannattamattomiksi luokiteltuja yli 10 vuoden hankkeita. Tässä yhteydessä voitaisiin ehkä sanoa, että pitkän takaisinmaksuajan omaava hanke on enemmän tuen tarpeessa. Kuitenkin ympäristönsuojeluhankkeiden kohdalla takaisinmaksuaikoja on erityisen hankala arvioida ainakin, kun hankkeen tavoitteena on vähentää päästöjä, joiden taloudellista kustannusta ei aina tiedetä.

Ympäristönsuojelun edistämisyhteisöjen jakamisesta vastanneet alueelliset ympäristökeskukset pitivät tuen tarpeen arvioimista ongelmallisena valtiontalouden tarkastusviraston selvittäessä tukijärjestelmän toteuttamista.<sup>802</sup> Viranomaiset pitivät epäselvänä sitä, voiko vakavaraisille yrityksille myöntää tukea tai voidaanko tukea myöntää vain rahoitusvaikeuksissa oleville yrityksille. Tarveharkinnan epäselvyyttä on arvosteltu myös mm. opetusministeriön liikuntayksikön toimesta. Avustushjelman tavoitteen on katsottu ajavan todellisen tuen tarpeen ohi.<sup>803</sup> Valtionavustuslain säännökset eivät näytä lainkaan selkeyttäneen tilannetta.

Avustuksen tarve tulee yleensä selvittää mm. ettei tukea myönnettäisi hankkeille, jotka toteutuisivat ilman tukea. Ympäristötukien kohdalla yhtenä arviointiperusteena tuen tarpeelle on tukikelpoisten kustannusten määrän arviointi. Komissio on ympäristötuen suuntaviivoissaan edellyttänyt mm. investointitukien kohdalla tukikelpoisten kustannusten erottelemista.<sup>804</sup> Jos tällaisia lisäkustannuksia ei ole eroteltavissa, ympäristötuelle ei ole helppoa löytää perusteita tai tarvetta. Tukikelpoisten kustannusten suuri osuus puoltaisi tuen myöntämisen tarvetta.

Liitännäiset ympäristötuet eli muihin ympäristöpolitiikan keinoihin liittyvät tuet ovat epäilemättä ongelmallisia tarveharkinnan suhteen, jos tukihakemus koskee lain edellyttämää hanketta. Kärjistetysti ilmaisuna hakemuksen kohteena oleva hanke siis toteutuu usein joka tapauksessa ellei yritys aio lopettaa toimintaansa ympäristönsuojeluvaatimusten vuoksi. Ympäristöministeriön kannan mukaan ympäristönsuojelun edistämistukea ei ole tarkoitettu myönnettäväksi pelkästään luvassa edellytettyjen toimien tukemiseksi ja toteuttamiseksi.<sup>805</sup> Myönnettyjä ympäristötukia on perusteltu yleensä vaatimukset ylittävillä tavoitteilla tai teknisillä kokeiluilla, joka on

<sup>800</sup>M.t.s 73.

<sup>801</sup>VTV 8/1999, s. 66-72.

<sup>802</sup>Valtiontalouden tarkastusvirasto (2002), s. 30-32.

<sup>803</sup>VTV 88/2004, s. 35-36.

<sup>804</sup>Ympäristötuen suuntaviivat (2001) Esimerkiksi luku E. ympäristönsuojelutukien yleisistä hyväksymisedellytyksistä sallii (kohta 28) 15 prosentin tuen hyväksyttävistä kustannuksista, jos pieniä ja keskiuuria yrityksiä autetaan uusien pakollisten päästövaatimusten edellyttämien investointien tekemisessä kolmen vuoden siirtymäkauden aikana. Tukikelpoiset kustannukset on määritelty kohdassa 37.

<sup>805</sup>Ks. mm. VTV 20/2002, s. 34. Lisäksi esimerkiksi kaatopaikan jätemaksuilla on vuodesta 1994 alkaen tarkoitettu kattaa mm. kaatopaikan sulkemisen ja maisemoinnin kustannukset, minkä vuoksi ympäristöministeriö on suhtautunut kielteisesti näiden toimintojen tukeen.

myös valtionavustuslain 7 §:n 3 kohdan mukainen myöntämisperuste. Tämä käytännön toteutus vastaa myös komission ympäristötukia koskevia periaatteita ja lisää tukien vaikuttavuutta.

Tuntuu erikoiselta vaatia harkinnanvaraisissa tuissa viranomaiselta kovin yksityiskohtaisia arvioita siitä toteutuisiko hanke ilman tukea ja minkä suuruisena ja kuinka päätöksen perustelut tulisi tässä suhteessa kirjoittaa. Tässä yhteydessä kiistaton lähtökohta toisaalta tuntuu olevan, että tukea ei tulisi myöntää hankkeille, jotka toteutettaisiin ilman tukea. Tässä on nähtävissä myös periaatteellinen ristiriita, sillä vakavaraiset yritykset eivät välttämättä kaipaa tukea, mutta niissä tuki ei mene hukkaan siinä mielessä, että tuesta huolimatta yrityksen toiminta lakkaisi. Jos tuki myönnettäisiin vain heikosti suoriutuville yrityksille ja hankkeille, jotka eivät saisi rahoitusta enää muualta kuin julkiselta sektorilta riski huonoista tukipäätöksistä voisi kasvaa. Jonkinlainen tasapaino tulee siis löytää tuen tarpeen arvioinnin ja mahdollisen tehottomuuden välillä.

Lain mukaan avustuksen myöntämisen yhtenä yleisenä edellytyksenä on tuen tarpeellisuus, joka toteutuu ainakin silloin, kun hanke jäisi toteutumatta hakemuksessa esitetyllä tavalla ilman julkista tukea (VAL 7§ 1 momentin 3 kohta).<sup>806</sup> Tarpeellisuusarviota tukee yhteiskunnallisesti tärkeän hankkeen nopeampi tai laajempi toteutus tuen avulla. Uuden valtionavustuslain vaatimusta tuen tarpeellisuudesta ei varmastikaan voida noudattaa kaikilla politiikan alueilla samalla tavalla. Ensinnäkin ympäristönsuojelun painopisteet vaihtelevat ympäristökeskusten alueella mikä vaatii erilaisten arviointiperusteiden käyttöä myös tukiasioissa. Toiseksi selvittelyn vaatimukset ovat suuret ja kustannusten vuoksi tukipäätösten tekeminen voi käydä tarpeettoman raskaaksi.

Hallituksen esityksessä tarvearvio oli tarkoitettu tehtäväksi yrityksen rahoitusasemaa tarkastelemalla.<sup>807</sup> Lisäksi otetaan luonnollisesti huomioon mahdollinen rahoitus muista julkisista varoista tukien kasautumisen välttämiseksi. Entä mikä merkitys tulee antaa yrityksen omalle ilmoitukselle tuentarpeesta eli hakemukseen sisältyvälle rahoitussuunnitelmalle?

Kysymys sivuaa myös sitä, mikä merkitys yrityksen taloudelliselle asemalle tulisi antaa tukea myönnettäessä. Tulisiko tukea vain menestyviä yrityksiä, jolloin tuki ei mene ainakaan hukkaan myöhemmän konkurssin vuoksi. Entä tuetaanko todellisuudessa vain menestyvien yritysten liiketaloudellisesti kannattavia hankkeita ja jos näin tehdään niin miksi? Yksi selitys voisi olla luonnollisesti politiikkojen ja viranomaisten tarve säilyttää näin yhteys keskeisiin eturyhmiin. Mutta onko tämä valtiontuen koko kuva? Julkisella tuellahan voi olla merkittäviä käyttäytymisvaikutuksia mm. käytettäessä eriytettyä tuotetai arvonlisäverotusta tukimuotona.

Ympäristönsuojelun valtiontukien yhteydessä tuen tarpeelle nousee taloudellisten seikkojen lisäksi toinen tärkeä tarvetta selventävä seikka. Ympäristötuen tarvetta on arvioitava myös siitä näkökulmasta, toteutuisivatko myönteiset ympäristövaikutukset ilman ympäristötukea. Erityisesti uusittaessa taloudellisista syistä yrityksen tuotantotekniikkaa voidaan samalla saavuttaa ympäristön kannalta hyötyjä. Uudempi tekniikka voi olla puhtaampaa tai tehokkaampaa. Näissä tapauksissa tulee pohtia kysymystä, onko tarkoituksenmukaista antaa tällaisille hankkeille tukea ympäristönsuojelun edistämiseksi. Näissä hankkeissa mm. komission ympäristötuen

---

<sup>806</sup>HE 63/2001 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 7 §:lle.

<sup>807</sup>HE 63/2001 vp., Yksityiskohtaiset perustelut. Esityksen mukaan avustus on tarpeeton, jos hanke on mahdollista rahoittaa omalla rahoituksella tai muulla omaan pääoman rinnastuvalla rahoituksella. Avustus olisi tarpeen, jos se edellyttää ulkopuolista rahoitusta.

suuntaviivojen edellyttämä ympäristönsuojelukustannusten erottelu ei ole vaikeuksitta mahdollista.<sup>808</sup>

#### 4.2.4.3 Tukipäätöksen ja tukiohjelman tavoitteiden yhdensuuntaisuus

Tukiviranomaisen tulee myöntää yksittäiset tuet tukiohjelman erityislainsäädännön ja valtion talousarvion mukaisesti ohjelmaa edistäviin hankkeisiin. Tukiviranomaisten toimintaa sääntelevä valtionavustuslaki asettaa tuen myöntämisen yleiseksi edellytykseksi sen, että valtionavustuksen myöntämisen tulee olla perusteltua avustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta (7 § 1 mom. 2 kohta). Käytännössä tavoitteet asetetaan erityislaeissa, talousarviossa, asetuksissa ja ministeriöiden ohjeissa. Merkittävimmät tukiviranomaisen toimintaa ohjaavat sisällölliset tai aineelliset säännökset sijoittuvat säädöshierarkiassa varsin alhaiselle tasolle eli valtioneuvoston antamiin säännöksiin.

Valtiontukea koskevassa kirjallisuudessa esimerkiksi verotuen käyttöä ohjauskeinona on kritisoitu, koska on epävarmaa ohjautuuko tuki sitä eniten tarvitseville tai sellaisille tuensaajille, joiden toimet ovat ohjelmalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta tehokkaimpia.<sup>809</sup> Tukiviranomaisen kannalta tämä myönnetyn tuen vaikuttavuuden ongelma edellyttää harkintaa sen suhteen edistääkö hakijalle myönnettävä tuki parhaalla mahdollisella tavalla tavoitteiden täyttymistä. Erityisesti tukiviranomaisen tulee harkita kysymyksiä, toteutuuko tukiohjelman tavoite hakijan hakemuksen esittämillä toimilla ja toteutuisiko hakijan hanke ilman tukea. Hankkeen toteutumisen arviointia on käsitelty jo edellä. Jos hanke soveltuu tukiohjelman tavoitteisiin, voidaan julkisten varojen tehokkaan käytön vaatimuksella perustella vielä hankkeiden keskinäistä vertailua. Vaikka tuelle voisi olla mahdollista löytää parempia käyttökohteita, se ei kuitenkaan yksittäistapauksessa estä tuen myöntämistä muuten tavoitteenmukaiselle hankkeelle. Hankkeiden välistä vertailua ei ole edellytetty ympäristötukea koskevissa säännöksissä.

Lainsäädännön mukaan tukiviranomaisen velvollisuus on huolehtia siitä, että tuki myönnetään tarkoituksenmukaisesti. Tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa tulee tarkastella ainakin tuen taloudellista tarvetta ja tavoitteiden suuntaisuutta eli *tavoiterationaalisuutta*. Tarkoituksenmukaisuus tässä yhteydessä ei edellytä yksinomaan parhaiden hankkeiden tukemista. Viranomaisen tulee luonnollisesti käytettävissä olevien keinojen ja resurssien mukaan pyrkiä etsimään parhaat tukikohteet. Yksittäistapauksissa tuen myöntämisen yleisenä edellytyksenä on valtionavustuslain 7 §:n mukaan tuen myöntäminen vain tarkoituksenmukaisille hankkeille.

Jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten päätökset voivat tulla myös komission arvioitaviksi ja sitä kautta myös yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisuille voi olla vaikutusta arvioitaessa viranomaisten harkintavaltaa tavoiterationaalisuuden suhteen. Asiassa T-176/01 antamassaan tuomiossa tuomioistuin katsoi, että komissio oli harkinnut tuen tavoiterationaalisuutta perustellulla tavalla ja ilman arviointivirheitä, kun komissio oli pitänyt metalliteollisuusyrityksen investointihanketta pääasiassa tuotannollisena investointina ja teollisia intressejä palvelevana.<sup>810</sup> Ympäristönsuojelullisilla tekijöillä ei

---

<sup>808</sup>Komissio on eräissä yhteyksissä ilmaissut kantanaan, että pääasiassa taloudellisin perustein toteutettu investointi ei oikeuta samaan tukea ympäristönsuojeluperustein, sillä hanke toteutettaisiin joka tapauksessa. Näin komissio mm. päätös 2001/829/EY (EYVL L 310, s. 22), joka on riidanalainen päätös asiassa T 176/01 (päättöksen kohta 30).

<sup>809</sup>Määttä (1999c), s. 154. *Up side down* -vaikutus tai syrjäytymisvaikutus tarkoittaa sitä, että esimerkiksi tuloveroon liitetty tuki hyödyttää enemmän suurituloisia kuin pienituloisia tai kokonaan vailla tuloja olevia tahoja. Määttä (1998), s. 253.

<sup>810</sup>Asia T-176/01 *Ferriere*, kohdat 148-164.

ollut hankkeessa sellaista sijaa, joka olisi mahdollistanut ympäristönsuojelun valtiontuen käyttämisen, kun ympäristönsuojelun aiheuttamia lisäkustannuksiakaan ei pystytty erittelemään.

#### 4.2.4.4 Kilpailuvaikutusten selvittäminen yksittäisissä tukipäätöksissä

Tukiviranomaisen on arvioitava yksittäisen tuen tarkoituksenmukaisuutta ottaen huomioon tukiohjelmien tavoitteiden toteutumisen tuomat hyödyt niin myös haitallisten kilpailuvaikutusten aiheuttamat haitat. Valtionavustuslain 7 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan tukea voidaan myöntää, jos se ei aiheuta muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa väristäviä vaikutuksia kotimaassa tai Euroopan talousalueella. Kilpailuvaikutukset on lisäksi mainittu esimerkiksi yritystuen myöntämisen edellytyksenä valtioneuvoston asetuksessa yritystoiminnan tukemisesta (1200/2000 9 ja 10 §). Asetuksen 9 §:n mukaan investointitukea ei saa myöntää, jos tuki johtaa alalla ylikapasiteettiin, joka vaarantaa kilpailukykyisten yritysten toimintaedellytyksiä. Lain yritystuen yleisistä ehdoista (786/1997) 3 §:n 2 momentin mukaan yritystukiohjelma tulee muotoilla mahdollisimman vähän kilpailua väristäväksi. Tämän lisäksi yritystukea koskevien yksittäisten päätösten yhteydessä on selvitettävä mm. hankkeen kilpailuvaikutukset (5 §). Ilman näitä mainintojakin kilpailuvaikutukset tulee ottaa huomioon kaikissa tukipäätöksissä yleislain eli valtionavustuslain mukaan. Yleisten eli lähinnä verotukien kilpailuvaikutukset tulisi arvioida lainsäädäntövaiheessa.

Yritystukiohjelmien yleisenä tavoitteena on lain yritystuen yleisistä ehdoista (786/1997) 3 §:n mukaan vaikuttaa tukiohjelmilla ensisijaisesti markkinoiden puutteista johtuviin kansantalouden kasvuedellytysten puutteisiin tai yritystoiminnan tehokkuuden esteisiin kilpailua mahdollisimman vähän väristävällä tavalla. Ympäristötukien sääntelyssä ei ollut vastaavaa ohjetta, mutta valtionavustuslain määräykset edellyttävät kilpailuvaikutusten arviointia myös ympäristönsuojelun tukia myönnettäessä.

Paitsi yksittäisten päätösten kohdalla tukiviranomaisten on arvioitava valtionavustuslain 36 §:n mukaan sopivalla tavalla myös koko tukiohjelman kilpailuvaikutuksia. Tukiviranomaisille asetettu velvoite arvioida tukiohjelmien kilpailuvaikutuksia voi vaikuttaa epätarkoituksenmukaiselta tukiviranomaisen resurssien käytön ja arvioinnin onnistumisen kannalta.<sup>811</sup> Haitalliset kilpailuvaikutukset tulee lähtökohtaisesti ottaa huomioon ja poistaa jo tukiohjelman valmistelussa.<sup>812</sup> Yksittäisten päätösten tasolla kilpailuvaikutuksiin voi olla vaikea puuttua perustellulla tavalla. Lisäksi EU-oikeuden mukaisella ohjelmalla ei ole määritelmällisesti sisämarkkinoiden kannalta merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Tukiviranomaisten tekemää kilpailuvaikutusten arviointia voidaan pitää perusteltuna, jos alueellisen tai paikallisen kilpailun vääristyminen on mahdollista ja sitä halutaan välttää. Lisäksi tukiviranomaisella tulisi olla käytännössä mahdollisuudet arvioida tilannetta oikeudellisesti kestäväällä ja perustellulla tavalla.

---

<sup>811</sup>Viranomaisen omat arviot tukiohjelmien vaikuttavuudesta ja kilpailuvaikutuksista voivat olla yksipuolisia sisäisten kannustimien vuoksi. Vrt. Venetoklis (2000), jossa käytetyn menetelmän ja arvioinnin tekijän katsottiin vaikuttaneen tuloksiin. Näin viranomaisen resurssit tulisi kohdistaa tarkoituksenmukaisten päätösten tekemiseen eikä oman toimivallan laajuuden ylläpitämisen perusteluun.

<sup>812</sup>Eurooppaoikeus ja komission valtiontukiin kohdistama valvonta edellyttää tukiohjelmien rajat ylittävien kilpailuvaikutusten poistamista. Vastaavasti tukiohjelmilta voidaan edellyttää kansallisesti haitallisten kilpailuvaikutusten poistamista. Tähän voidaan esittää perusteeksi myös Suomen perustuslain yhdenvertaisuutta (6 §) ja omaisuuden suojaa (15 §) koskevia säännöksiä.

Kilpailuvaikutusten selvittäminen tukipäätöksiä tehtäessä vaatii omat resurssinsa. Jos arvio kilpailuvaikutuksista vaikuttaa yksittäiseen tukipäätökseen, se voi joutua hakijan kiistämäksi ja käsiteltäväksi tuomioistuimessa. Tämä asettaa kilpailuvaikutusten analyysille sisällöllisiä ja menettelyllisiä kriteerejä, sillä kilpailuvaikutusten ottaminen päätöksen perusteluksi vaatii pitävät perustelut. Analyysin tulisi johtaa mahdollisimman oikeaan päätelmään ja se tulisi olla tehty hyväksyttävällä tavalla. Erään selvityksen mukaan tukiviranomaiset eivät ole olleet halukkaita arvioimaan tukipäätöksen kilpailuvaikutuksia.<sup>813</sup> Viranomaisille edellytettiin annattavan ohjeet kilpailuvaikutusten selvittämisestä. Selvitys koski lain yritystoiminnan aluetuesta (1297/1988) mukaisia tukipäätöksiä vuosilta 1991-92. Tuolloin tuen myöntämisen edellytyksenä ei tarvinnut arvioida haitallisia kilpailuvaikutuksia. Tuki tuli lain 5 §:n mukaan myöntää vain toimintaansa laajentaville ja kehittäville yrityksille, kun hanke edisti aluepolitiikan tavoitteita ja yrityksellä oli edellytykset jatkuvaan kannattavaan toimintaan.

Kilpailuvaikutusten korostaminen päätösharkinnassa tuo mukanaan paineita ottaa tukiasian käsittelyyn mukaan laajempia intressitahoja. Yksinomaan vaadittavan tiedon kerääminen voi edellyttää tehtävän selvityksiä, joissa tarvitaan tietoa markkinaosuuksista ja tuotteiden ominaisuuksista. Tiedon hankita voi tuoda prosessiin mukaan tuenhakijan kilpailijoita tai elinkeinonharjoittajien yhdistyksiä tai muita tahoja, joilla on tietoa alan markkinatilanteesta ja kilpailuolosuhteista.

Julkisen tuen kilpailuvaikutukset ovat nousseet esiin julkisten hankintojen yhteydessä kilpailutettaessa julkisten palvelujen hankintoja. Tarjouskilpailussa hävinneet osapuolet ovat voineet väittää julkisen tuen vääristäneen tarjouksia. Esimerkiksi tapauksessa KHO:2003:41 Helsingin kaupungin sisäisen bussiliikenteen hoitamista koskeneessa jutussa tarjouskilvan hävinnyt yritys väitti mm. liikennettä harjoittaneen yhtiön saaman julkisen tuen tehneen mahdolliseksi edullisen tarjouksen. Keskeisin kantajan väite oli ympäristönsuojeluperusteisten kalustovaatimusten kilpailua vääristävä vaikutus.

Kilpailuneuvosto oli tarkastellut asiaa aiemmin hankintalainsäädännön ja oman aikaisemman käytäntönsä pohjalta. Kilpailuneuvoston päätöksen (Dno 8/359/95, Linjaliikenne v. Nyholm, 24.8.1995) mukaan tilaajayhteisön antama julkinen tuki oli lisättävä tarjouksen hintaan arvioitaessa tarjousten kokonaistaloudellista edullisuutta. Kilpailuneuvoston saamien asiakirjojen (mm. tilinpäätösasiakirjat ja asiantuntija lausunto) mukaan tarjouksen voittanut yhtiö ei ollut saanut sellaista julkista tukea, jota muut yhtiöt eivät olisi saaneet samoilla perusteilla lukuun ottamatta katalysaattorien kokeiluun saatua kauppa- ja teollisuusministeriön energia-avustusta (n. 22 600 euroa). Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kilpailuneuvosto oli voinut esittämillään perusteilla todeta, että saatu julkinen tuki ei ollut vaikuttanut voittaneen tarjouksen edullisuuteen. Tästä ratkaisusta päätellen julkinen tuki tulee ottaa huomioon tarjouksissa, jos palvelun tilaaja antaa tukea valikoiden vain joillekin tarjousten tekijöille. Nyt käytetyt tariffituki ja YTV:n liikennöintikorvaus olivat yleisesti kaikkien saatavissa ja energiatuki oli vähäinen eikä sekään ilmeisesti ollut syrjivä kattaessaan ainoastaan hankkeen aiheuttamat ylimääräiset kustannukset.

Toisessa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2003:5 oli myös kyse julkisen tuen asemasta tarjouskilpailussa ja tarjousten vertailussa. Asiassa ratkaistiin kysymys, kuinka julkinen tuki koulutuksen toteuttavalle oppilaitokselle tuli ottaa huomioon tarjouksia arvioitaessa. Sovellettavaksi tuli asiaa koskeva säännös laissa työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta (646/1998, 12 §:n 1 momentti). Tässä tapauksessa tuen osuutta ei tullut lisätä edulliseen tarjoushintaan, koska tilaajayhteisö ei

---

<sup>813</sup>Kuitunen & Lavaste (1995), s. 84.

itse maksanut tarjouksen tekijän saamaa tukea. Kilpailunneuvoston käytännön mukaan tarjous ei voinut olla kokonaistaloudellisesti edullisin, jos edullisuus edellyttää tilaajan itsensä maksamaa tukea. Kokonaisuuden eli yhteisen hyvinvoinnin maksimoinnin kannalta voidaan perustella kantaa, jonka mukaan vertailtaessa julkista tukea saavan yrityksen ja markkinaehtoisesti toimivan yrityksen tarjouksia tuki tulisi lisätä tarjoukseen, jos se vaikuttaa hintaan.

#### 4.2.5 Tukipäätöksen sisältö, perustelut ja laatu

Myönteisessä tukipäätöksessä tulee valtionavustuslain 11 §:n mukaan yksilöidä tuensaaja, käyttötarkoitus ja myönnetty määrä tai sen laskentaperuste sekä välttämättömät ehdot ja rajoitukset. Lisäksi tulee ilmaista toiminnan hyväksyttävät kustannukset, tuen potentiaalinen enimmäismäärä, tulojen vaikutus tuen määrään, tuensaajan selvitysvelvollisuus jatkossa sekä muut myöntämisen ja maksamisen ja käytön valvonnan perusteet. Päätös tulee siis perustella ja siinä tulee asettaa käytön ehdot.

Valtionavustuslain 11 §:n mukaan tukipäätöksen tulee olla kirjallinen. Samoin hallintolain 43 §:n pääsäännön mukaan hallintopäätöksen on oltava kirjallinen. Kiireellisissä tapauksissa annettu suullinen päätös tulee myöhemmin saattaa kirjalliseen muotoon. Vastaavaa säännöstä ei ole valtionavustuslaissa.

Hallintolain 44 §:n mukaan kaikkien päätösten tulee sisältää perustelut. Valtionavustuslain 11 §:n 2 momentin säännös päätöksen perusteluista näyttää koskevan vain myönteistä tukipäätöstä.<sup>814</sup> Kielteinen tukipäätös tulee perusteltavaksi yleisten säännösten mukaan eli hallintolain 44 ja 45 §:n mukaan. Erisisältöisen päätöksen perusteluvollisuutta koskevan sääntelyn eroa ei ole perusteltu valtionavustuslain esitöissä.<sup>815</sup> Erottelulle ei tule antaa juurikaan käytännön merkitystä, vaan tukipäätöksen perusteluille tulee asettaa yhtenäiset vaatimukset. Tämä kanta perustuu tuenhakijoiden yhdenmukaisen kohtelun vaatimukseen ja viranomaistoiminnan kontrollin mahdollistamiseen. Tässä yhteydessä on muistettava, että kielteisen tukipäätöksen saaneella on mahdollisuus hakea päätökseen oikaisua ja valittaa oikaisupäätöksestä. Kielteisetkin päätökset tulisi siis perustella paitsi hakijan oikeuksien vuoksi niin myös tukikäytännön yhtenäisyyden edistämiseksi.

Tukipäätöksen perustelujen sisältövaatimuksista määräävät valtionavustuslain 11 § ja hallintolain 45 §. Valtionavustuslain 11 §:n 4 momentin 6 kohdan mukaan myönteisen päätöksen tulee sisältää myönnetyn tuen käyttöä ohjaavalla ja hakijan oikeuksien kannalta tarpeellisella tavalla “muut myöntämisen ja maksamisen sekä käytön perusteet.” Myönteisenkään tukipäätöksen perustelemista ei ole lakitekstin ilmaisusta päätellen pidetty kovin keskeisenä seikkana. Säädöksen sisällön perusteella näyttäisi siltä, että tuen käyttötarkoitus sellaisenaan riittäisi perusteluksi. Perustelujen yleinen toimivuus edellyttäisi kuitenkin varsin tarkkaa kohteen kuvaamista painottaen tukiohjelman tavoitteen mukaisia piirteitä.

Myönteistenkin tukipäätösten kohdalla tulisi pitää kiinni perustelujen riittävästä tarkkuudesta. Perustelujen kattavuus edistää finanssioikeiden periaatteita hyvästä julkisten varojen käytöstä. Kilpailijoiden kannalta päätös on myös tärkeä, jos tukiohjelman ja yksittäisten tukien haitallisia kilpailuvaikutuksia halutaan moittia. Tekniikan kokeiluun ja

---

<sup>814</sup>HE 63/2001 vp, 11 §:n yksityiskohtaiset perustelut. Siinä mainitaan nimenomaan 11 §:n 2 momentin määräävän “[s]ellaisen valtionavustuslainsäädännön vähimmäisisällöstä, jolla myönnetään valtionavustus.”

<sup>815</sup>HE 63/2001 vp, 11 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

kehittämiseen liittyvien tukien kohdalla päätöksillä voisi olla myös huomattavaa tutkimuksellista informaatioarvoa.<sup>816</sup>

Hallintolain 45 §:n 2 momentti koskee tilanteita, joissa päätös voidaan jättää perustelematta. Säännöksen 4 kohta voisi soveltua myönteisiin tukipäätöksiin. Sen mukaan myönteinen päätös voidaan jättää perustelematta, jos hyväksytty vaatimus ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea muutosta päätökseen. Hallintolain 45 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan perustelu voidaan erityisestä ja ilmeisestä syystä jättää pois. Sitä ei voi käyttää yleisenä perusteena olla perustelematta joitakin kokonaisia päätösrhyimiä. Myönteisellä tukipäätöksellä voi olla sellaisia merkittäviä vaikutuksia asianosaisten ulkopuolella, että päätösten perusteluvollisuutta tulee pitää pääsääntönä, vaikka selkeää valitusoikeutta ei olisikaan. Vaikutuksista mainittakoon kilpailijoiden asema, yleinen vaatimus valtiotalouden huolellisesta hoidosta ja viranomaisten toiminnan luotettavuuden ja riippumattomuuden takaamisesta.

Korostettaessa tukipäätöksen informaatioarvoa ja merkitystä julkisen hallinnon toimivuuden kannalta sekä päätöksen oikeudellista merkitystä asianosaisten ja kilpailijoiden kannalta sekä myönteisten että kielteisten tukipäätösten hyvät perustelut näyttäisivät edellyttävän tuen myöntämisen yleisten ja erityisten edellytysten hankekohtaista arvioimista.

#### 4.2.5.1 Tuensaajan oikeus tukeen

Seuraavassa tarkastellaan yrityksen oikeutta tukeen eli käytännössä hakijan realistisia odotuksia hakemuksensa käsittelyn ja päätöksen sisällön suhteen. Elinkeinonharjoittajilla ei ole yleistä oikeutta saada osakseen julkista tukea. EU-oikeus tuo myös mukanaan epävarmuutta tuen käytössä, sillä esimerkiksi tuensaajan kilpailijat voivat saada jo myönnetyn tuen komission tutkittavaksi, vaikka sitä ei voisi riitauttaa kansallisen oikeuden mukaan. Oikeuden jo myönnettyyn tukeen voi myös menettää tukiehtoja rikkomalla. Tukiohjelmien aikaansaamien odotusten laatu määräytyy erityisesti sääntelyssä, joka määrittelee tuen myöntämisen edellytykset ja päätöksen sisällön. Lisäksi tärkeitä elementtejä ovat tuen myöntämisessä noudatettu menettely, valitusoikeus sekä mahdollisuus vaikuttaa kilpailijoiden tukihakemusten käsittelyyn. Tässä jaksossa tarkastellaan lyhyesti myös valtion talousarvion määrärahan oikeudellisia vaikutuksia suhteessa tuenhakijaan.

Valtionavustuksiin tai julkiseen tukeen erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon alalla on yleensä liitetty subjektiivisen oikeuden käsite.<sup>817</sup> Subjektiivisen oikeuden käsitteellä ei ole tämän tutkimuksen eli elinkeinotoiminnan tukien kannalta suurta merkitystä, mutta määrittelyn referointi auttaa kiinnittämään osaltaan huomiota seikkoihin, joita on pidetty tukilainsäädännössä tärkeinä. Tässä yhteydessä on tärkeinä pidetty mm. lainsäädännön selkeyttä viranomaisen velvollisuuden suhteen, viranomaisen harkintavallan vähäisyyttä ja tuenhakijan oikeusturvan sääntelyä oikeuden takeena.<sup>818</sup> Subjektiivisella oikeudella

---

<sup>816</sup>Hallintopäätösten informaatioarvoa korostavat mm. Niemivuo & Keravuori (2003), s. 307. Heidän mukaansa päätöksen perusteluilla on tärkeä informaatioarvo asianosaisille ja muille muutoksenhakuun oikeutetuille ja perustelujen avulla voidaan arvioida myös viranomaisen toiminnan oikeellisuutta ja käytettyjen tietojen laatua. Niemivuo & Keravuori kommentoivat myös kahta oikeusasiamiehen tukiasioiden perusteluja koskevaa kannanottoa (1849/4/98 ja 538/4/98), joissa oli moitittu sekä myönteisen että kielteisen päätöksen perusteluita.

<sup>817</sup>Käsitteestä Mäenpää (2000), s. 228-231. Esimerkkinä oikeudesta oikeus perusopetukseen, päivähoidon ja lapsilisään..

<sup>818</sup>Mäenpää (2000), s. 228-331 ja 250.



suppeassa merkityksessään tarkoitetaan yleensä muita vastaan suojattua yksityistä oikeutta ja erityisesti lainsäädännöllä taattuja perusoikeuksia ja kansalaisvapauksia.

Yksi subjektiivisen oikeuden kriteeri on lainsäädännön yksiselitteisyys, jolloin viranomaisen harkintansa mukaan myöntämät etuudet jäävät tämän määrittelyn ulkopuolelle.<sup>819</sup> Tarkasteltaessa viranomaisen harkintavallan määräytymistä on esitetty, että subjektiivisen oikeuden yleisenä kriteerinä voisi olla viranomaisen oikeusharkinta suhteessa kansalaiseen ja tämän "oikeuteen".<sup>820</sup> Jos jonkun kohdalla oikeuden olemassa olo riippuu viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkinnasta, kyseessä ei ole subjektiivinen oikeus. Valitusoikeuden on myös katsottu kuuluvan olennaisena osana subjektiivisen oikeuden sisältöön.<sup>821</sup>

Elinkeinotoiminnan oikeudellisen sääntelyn yhteydessä subjektiivisen oikeuden käsitettä ei juuri ole käytetty. Valtio voi kuitenkin olla elinkeinotoimintaakin kohtaan velvollinen tiettyihin suorituksiin ja yritys voi myös vaatia niitä toteutettaviksi. Yrityksellä voi olla lakiin perustuva oikeus suorituksiin julkiselta vallalta ilman, että on kyse sopimukseen perustuvasta oikeudesta. Laillisesti myönnetty julkinen tuki on tällainen yritykselle kuuluva oikeus, joka julkisen vallan on toteutettava. Oikeuden vahvistaa myös Suomen perustuslain 88 § (731/1999) yksityisen laillisesta saatavasta valtiolta. Tällainen saatava on toteutettava talousarviosta riippumatta. Oikeus koskee kuitenkin vain jo myönnettyä tukea ja se edellyttää lisäksi, että tukiohjelma on hyväksytty Euroopan unionin tasolla perustamissopimuksen artiklan 88 mukaisessa menettelyssä. Tuen tulee siis soveltua sisämarkkinoille. Komissio velvoittaa yleensä jäsenvaltion perimään takaisin vastoin perustamissopimusta myönnetyn tuen.

Elinkeinonharjoittajan oikeus valtiontukeen määräytyy sisällöltään viimekädessä erityislainsäädännössä. Säännökset eivät yleensä anna yrityksille oikeutta tukeen ennen sen myöntämistä. Viranomaisen tukipäätöksen lopputulosta ohjaavat säännökset sisältävät yleensä hyvin joustavia normeja viranomaisen velvollisuudesta tai mahdollisuudesta myöntää tukea. Edellytysten täyttyessäkin tuki yleensä "voidaan myöntää".<sup>822</sup> Myös valtion talousarvion näkökulmasta tuen saaminen on vain heikko tai harkinnanvarainen oikeus, sillä tukea myönnetään määrärahan puitteissa, joka voi loppua kesken vuotta ilman oikeudellisia vaikutuksia. Verotukien kohdalla tilanne on toinen sillä edellytysten täyttyessä tuki on myönnettävä lain mukaisesti eikä määrärahojen puute ole verotuen myöntämisen esteenä.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaissut ainakin yhden asian, jossa on käyty kiistaa oikeudesta tukeen (KHO 14.02.1997 T 306 ATK). Laki ulkomaanliikenteen kauppa-alusluettelosta 4 § 1 momentti (1707/1991) lausui, että tuki myönnetään edellytysten täyttyessä. KHO:n mukaan tukiviranomainen ei voinut asettaa lakia pidemmälle meneviä tukiehtoja. Hallitusmuodon 70 §:n 4 momenttia vastaava säännös sisältyy Suomen perustuslain 88 §:ään vuodelta 1999. KHO:n päätökseen vedoten voidaan katsoa, että tällaisessa tapauksessa tuen hakijalla on oikeus tukeen tämän osoittaessa täyttävänsä laissa asetetut tuen myöntämisen edellytykset. KHO:n päätöksen perusteena oli silloinen Suomen hallitusmuodon 70 §:n 4 momentti, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada talousarviosta riippumatta valtiolta se mikä hänelle kuuluu. Tapauksessa ei

---

<sup>819</sup>Ks. mm. Huhtanen (1993), s. 23 ja Mäenpää (2000).

<sup>820</sup>Huhtanen (1993), s. 24.

<sup>821</sup>Ks. mm. HE 309/1993 vp.

<sup>822</sup>Näin mm. laki yritystoiminnan tukemisesta 1068/2000 2 §, 6 §, 13 § ja 17 § sekä sitä edeltäneen lain yritystuesta 1136/1993 1 §, "Valtionavustuksena voidaan yritystoimintaan myöntää." Vaikka tulkinnassa ei pitäydyttäisikään suoraan sanamuotoon, tuen myöntämisen ehdot sisältävät sellaista harkintaa, että tukeen ei voi olla täsmällistä oikeutta.

ollut kyse varojen puuttumisesta talousarviosta, vaan oikeudesta saada tuki lakiin perustuvien ehtojen täytyessä.

Tuenhakijoiden välinen yhdenvertaisuus oli kyseessä KHO:n 6.4.2005 ratkaisemassa tapauksessa (taltio 759, dnro 3217/1/03). Tapauksessa tuenhakija oli jäänyt ilman tukea ja valitti tukiviranomaisen tekemästä kielteisestä päätöksestä oikaisuvaatimukseen. Hakija piti hylkäävää päätöstä yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisena, koska tukia ei oltu myönnetty tukiohjelmassa mukana olleille asiantuntijaorganisaatioille. KHO ei muuttanut tukiviranomaisen päätöstä. Se perusteli päätöstään sillä, että kyseessä oli harkinnanvarainen tuki eikä kaikkia hankkeita ollut mahdollista tukea. Lisäksi hakija oli mukana tukiohjelmassa asiantuntijana ja hyötyi siitä muutenkin. Kielteisen tukipäätöksen edellytykset tulivat arvioitaviksi myös mm. KHO:n päätöksessä 3.12.1999/3974 (dnro 974/1/99). TE-keskus saattoi hylätä teollisuushalli-investointia koskevan tukihakemuksen, koska nämä hankkeet eivät kuuluneet tuettavien hankkeiden joukossa etusijalle ja tukea ei voitu myöntää kaikille hakijoille.

Perusoikeuksien ja jo myönnettyjen tukien osalta mielenkiintoinen kysymys liittyi eläkevakuutuksia koskevan lainsäädännön muutokseen vuonna 2004. Muutoksen kohteena oli yksityisen eläkevakuutuksen edullinen verokohtelu, jolla oli pyritty edistämään paremman eläketurvan hankkimista (ks. lähemmin jäljempänä). Ympäristötukiin sisältyy myös eräitä tukivälineitä, joihin hakijalla on suhteellisen vahva oikeus. Sellaisia ovat monien energiantuotantoon ja käyttöön liittyvien verotukien lisäksi eräät asuinrakennusten omistajien saamat energiataloudelliset avustukset.

Talousarvioon otettu määräraha ei luo siihen yksityistä oikeutta. Määräraha sitoo vain tukiviranomaisia.<sup>823</sup> Näidenkään ei ole pakko käyttää koko määrärahaa.<sup>824</sup> Velvollisuus käyttää määräraha tai toisaalta oikeus saada se osakseen edellyttää erillistä lainsäädäntöä, jota sanotaan yleensä menolaiksi. Yritystukien kohdalla ei voida helposti esittää myöskään sellaisia tulkintoja subjektiivisista oikeuksista, jotka ovat tuttuja suoraan lakiin perustuvien perusoikeuksien täyttymisen kohdalla. Yksilön perusoikeuksiin kuuluvat etuudet on toteutettava, vaikka talousarvion määräraha ei riittäisikään.

Yrityksen oikeus tukeen on siis suhteellisen heikko ennen tuen myöntämistä. Tässä on riittävää sanoa, että yrityksellä on mahdollisuus tukeen ja se kilpailee tuesta muiden yritysten kanssa. Mahdollisuus tai oikeus julkisiin varoihin tulee perustaa lailla. Myöskään tukeen varattujen määrärahojen loppumisen vuoksi ilman tukea jääneet yritykset eivät voi vedota tukeen heille kuuluvana oikeutena.

Sinänsä määrärahan loppuminen kesken vuotta voi asettaa yritykset eriarvoiseen asemaan erityisesti, jos tukea ilman jää hankkeita, jotka ovat vastaavia kuin tukea saaneet hankkeet. Tämä heikentää myös tukiohjelman vaikuttavuutta. Toisaalta julkinen valta on voinut valtiontaloudellisista tai suhdannepoliittista syistä rajoittaa määrärahoja siten, että vain osa potentiaalisista tuensaajista voi päästä osalliseksi tuesta. Määrärahojen riittävyys aiheuttama tuen menetyksen uhka kannustaa ehkä yrityksiä panemaan hakemukset vireille mahdollisimman aikaisin. Usein määrärahan loppumisen uhkaa ja

---

<sup>823</sup>Ks. mm. Myrsky (1999), s. 78 ja siinä esitetty kirjallisuus.

<sup>824</sup>Tukiviranomaisen velvollisuuksiin kuuluu sen toimivallassa olevien asioiden toteuttaminen ja tukihakemusten käsittely. Näin tukea ei voi käytännössä jättää kokonaan tai merkittävältä osin myöntämättä. Sen sijaan viranomaisella ei ole velvollisuutta tehdä myönteisiä tukipäätöksiä, jos tuen myöntämisen edellytykset eivät täyty, joten määrärahan käyttämättä jääminen ei ole oikeudellisesti moitittavaa. Oikeudellisten velvoitteiden lisäksi viranomaisen tulee epäilemättä käytännöllisistä syistä pitää huoli siitä, että tukeen varatut määrarahat hyödynnetään mahdollisimman tarkkaan. Jos tukea jää paljon käyttämättä, tukiohjelman tarkoituksenmukaisuus joutuu tarkastelun kohteeksi. Jos ohjelmaa karsitaan tai se lopetetaan kokonaan, viranomainen menettää yhden tehtävän, jonka avulla se voi vaikuttaa ympäröivään yhteiskuntaan.

vaikutuksia koetetaan vähentää ministeriön päätöksiin kohdentaa määräraha kahteen erään eli alkuvuodelle ja loppuvuodelle.

#### *Omistusoikeus ja valtiontuki*

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on käsitellyt mielenkiintoisella tavalla kysymystä, millainen oikeus yksityisellä on julkiseen tukeen ja onko tukeen puuttuminen katsottava Suomen perustuslain 15 §:n suojaaman omistusoikeuden loukkaukseksi.<sup>825</sup> Tapaus koski yksityishenkilöiden eläkesäästämisen edullisen verokohtelun muutosta. Tarkoituksena oli vähentää eläkesäästämisen nauttimaa verotukea. Muutos olisi vähentänyt jo tehtyjen sopimusten arvoa kuluttajan kannalta. Kyseisessä tapauksessa julkinen tuki oli suunnattu ensisijaisesti yksityishenkilöille ja sillä oli sosiaalipoliittisia tavoitteita. EU:n valtiontukea koskeva sääntely ei siten koskenut tätä tukea.

Perustuslakivaliokunnan mukaan eläkesäästämisen tuen tarkoituksena oli ollut rohkaista omatoimisen eläketurvan hankkimista säätämällä eläkevakuutusmaksujen verovähennysoikeudesta. Yksityisten eläkevakuutusten avulla voitiin osaltaan hillitä julkisten menojen kasvua. Perustuslakivaliokunta arvioi loukkasiko lakimuutos eli verovähennysoikeuden takautuva leikkaaminen kansalaisten perusteltuja odotuksia.<sup>826</sup> Arviointiperusteina käytettiin ehdotetun muutoksen tavoitteiden hyväksyttävyyttä, sääntelyn suhteellisuutta ja kohtuutta. Lausunnossaan valiokunta katsoi, että tukeen kohdistuva muutos loukkasi kohtuuttomasti perusteltuja odotuksia. Ratkaisuna ongelmaan valiokunta vaati säännöksen voimaantulolle pidempää eli viiden vuoden siirtymäaikaa.

Julkinen valta voi korottaa tai laskea veroja loukkaamatta perusteltuja oikeuksia ja omaisuuden suoja, jos se on poliittisesti mahdollista. Kysymys on toisenlainen kiristettäessä verotusta taannehtivasti. Yleisesti julkisia tukia koskien voidaan ajatella, että ihmisillä ja yhteisöillä on oikeus jo myönnettyihin tukiin, josta edellä mainitussa tapauksessakin oli laajasti ottaen kyse. Vastaavalla tavalla ei voida ajatella, että pitkän ajan kuluessa hyödynnettäviin investointitukiin, korkotukiin tai takauksiin puututtaisiin jälkepäin supistaen etuja lainsäädäntöteitse. Ohjaavan tukipolitiikan uskottavuus edellyttää, että toimittuaan tuen saadakseen lain vaatimalla tavalla valinnan perusteena olleita seikkoja ei muuteta niin, että valinta käy myöhemmin perusteiltaan kestäättömäksi.<sup>827</sup>

#### **4.2.5.2 Tukipäätöksen sisältämät ehdot**

Tukipäätös voi sisältää *sisällöllisiä ja menettelyllisiä ehtoja*.<sup>828</sup> Sisällölliset ehdot voivat koskea esimerkiksi tuen käyttökohdetta, käytön aikataulua ja tuen määrää. Menettelylliset ehdot koskevat esimerkiksi tuen maksatuksen, seurannan ja valvonnan edellyttämiä toimia. Ympäristötukien kohdalla erityisesti sisällöllisillä ehdoilla voi olla merkitystä ohjelman vaikuttavuuteen. Menettelylliset ehdot vaikuttavat enemmänkin ohjelman hallinnollisiin kustannuksiin mutta ne voivat myös turvata tuen käytön tarkoituksenmukaisuutta ja laillisuutta. Turvatessaan tukien käytön valvontaa menettelyllisillä ehdoilla on epäsuora vaikutus ohjelman vaikuttavuuteen.

---

<sup>825</sup>PeVL 21/2004 vp.

<sup>826</sup>Ongelmallinen oli erityisesti muutoksen kohteena ollut ja verotuen edellytyksenä ollut eläkeikä, jota nostettiin takautuvasti 60:stä 62:een vuoteen.

<sup>827</sup>Tässä kuitenkin tulee noudattaa pidättyvää tulkintaa niin, että yleiset taloudelliset tekijät kuten korkotasot, inflaatio ja tekniikan kehitys eivät ole tekijöitä, joiden muuttuessa katsotaan perusteltujen odotusten murenevan.

<sup>828</sup>ks. Mäenpää (1992), - Hallintolupa. Lupaehdoista

Hallintolain 44 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan päätöksen tulee sisältää mm. yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu ja velvoitettu. Tukipäätökseen liitetyt ehdot määrittelevät tuensaajan yksilöityjä velvollisuuksia. Valtionavustuslain 11 §:n mukaan avustusta koskevaan myönteiseen päätökseen tulee sisällyttää ehtoja tai rajoituksia, joita avustuksen myöntämisen yleisten edellytysten (7 §:n 1 momentti) täyttäminen edellyttää. Näistä kiinnostavimpia näyttäisivät olevan ehdot, jotka ohjaavat avustuksen käyttöä tarkoituksenmukaisiin toimiin (2 kohta) ja vähentävät tai poistavat tuen kilpailua vääristäviä vaikutuksia (4 kohta).

Viranomaisella ei ole yleistä oikeutta asettaa ehtoja tukipäätöksessä, vaan sillä tulee olla siihen laissa asetettu toimivalta. Tällä kannalla on ollut mm. KHO päätöksessään 14.02.1997 T 306 ATK. Päätöksessä sovellettiin lakia ulkomaanliikenteen kauppa-alusluettelosta (4 § 1 momentti) (31.12.1991/1707) sekä Suomen Hallitusmuodon 70 § 4 momenttia. Alusluetteloa koskevan lain mukaan tuki oli myönnettävä laissa määrättyjen ehtojen täytyessä. Lain 5 §:n mukaan liikenneministeriö saattoi antaa määräyksiä ja ohjeita tuen hakemista, myöntämisestä, maksamista ja valvontaa varten sekä muita tarvittavia määräyksiä ja ohjeita. Tämä säännös ei KHO:n mukaan ollut tulkittavissa siten, että sen nojalla olisi voitu asettaa hakijan toimintaa rajoittavia tukiehtoja. Tämän päätöksen jälkeen säädetyt uusi hallintolaki ja valtionavustuslaki ovat säätäneet tarkemmin päätösten sisältämistä ehdoista.

Yllä käsiteltyä KHO:n ratkaisua ei voi yleistää koskemaan kaikkia julkisia tukia, sillä kyseessä oli tuki, joka lain mukaan oli myönnettävä lakisääteisten edellytysten täytyessä. Mahdollisuutta ehtojen asettamiseen voidaan arvioida toisin, jos laki jättää tuen myöntämisen tuenantajan harkintaan.<sup>829</sup> Ympäristöpolitiikkaan liittyvät tuet ovat lähes aina harkinnanvaraisia verotukia lukuun ottamatta. Joka tapauksessa on selvää, että ehtojen tulee olla lain ja talousarvion mukaisia.<sup>830</sup> Viranomaisella ei voi tukiehdoin rajoittaa tuensaajan toimia enempää kuin laissa tai talousarviossa edellytetään. Kuitenkin tässä on muistettava, että lain ja talousarvion määräykset ovat yleensä hyvin väljiä. Tuen käytölle on mahdollista asettaa ehtoja lakiin perustuvien asetusten ja valtioneuvoston tai ministeriön päätösten perusteella.

Viranomaisen oikeutta asettaa tukiehtoja rajoittaa myös hallintolain 6 §:n ilmaisema hallinto-oikeudellinen periaate hallinnon lainalaisuudesta. Viranomaisen asettamilla tukiehdoilla ei voida periaatteessa tehdä tuen käyttämistä vaikeammaksi tai rajoittaa potentiaalisten tuensaajien piiriä siitä, mikä se lain ja talousarvion perusteella olisi ollut. Laissa määrättyjen ehtojen voidaan katsoa rajaavan sellaisen joukon potentiaalisia hakijoita, joiden on kannattavaa hakea tukea. Tässä yhteydessä on muistettava, että tukisäännökset antavat yleensä valtioneuvostolle ja viranomaisille melkoisen vapauden suunnata tukia eri tarkoituksiin ja käytännössä tuensaajien piiriä siis rajoitetaan.<sup>831</sup>

Tukiviranomaisen asettamat ehdot voivat vaikuttaa yritysten halukkuuteen hakea tukea. Yrityksen kannalta tuen kannattavuus tai houkuttelevuus määräytyy periaatteessa monista

---

<sup>829</sup>KHO arvioi päätöksessään 28.5.1999/1349 kaupungin yhdistykselle myöntämän harkinnanvaraisen avustuksen sisältämiä ehtoja ja katsoi, että kunta saattoi yhdistymisvapautta, tietosuojalakia tai yhdistyslakia loukkaamatta vaatia yhdistyksen jäsenluettelon luovuttamista avustuksen käytön valvomiseksi. Vaikka kunnan ja valtion myöntämiä tukia sääntelevät kansallisesti eri säännökset ovat tapauksessa käytetyt perustelut mielenkiintoisia tässäkin yhteydessä. KHO:n mukaan harkinnanvaraisen tuen hakijan on hyväksyttävä avustuksen käytön valvomiseksi asetetut ehdot tai jätettävä hakematta tukea.

<sup>830</sup>Eduskunnan hallintovaliokunta on muistuttanut tästä mietinnössään (HaVL 9/2001 vp) valtionavustuslain eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Valiokunnan mukaan asetuksella ei voitu säätää tarkemmin talousarvion mukaisen avustuksen ehdoista.

<sup>831</sup>Tuensaajien piirin rajoittaminen oli mahdollista mm. KHO:n päätöksessä 3.12.1999/3974, jossa teollisuushalli-investoinnit eivät kuuluneet tuettavien hankkeiden etusijalle.

seikoista kuten esimerkiksi tuen antamasta taloudellisesta edusta, vaadittavien toimenpiteiden yrityskohtaisista kustannuksista, tuen hallinnoinnin jälkikäteisistä kustannuksista, tuen hakemisen kustannuksista jne. Tuen hallinnoinnin ja hakumenettelyn järjestelyjen osalta viranomaisen toimivalta on yleensä suhteellisen laaja.

Viranomaisohjauksen aiheuttamien hallintokustannusten vaikutusta yritysten käyttäytymiseen on tutkinut mm. Mary K. Olson (1999). Hänen mukaansa viranomaisen asettamat toiminnan ehdot ja säännökset vaikuttavat yritysten valintoihin kustannusten kautta.<sup>832</sup> Olsenin ehkä odotettujenkin havaintojen mukaan sääntöjen uudistaminen ja monimutkaistuminen lisää rikkomuksia, koska sääntöjen seuraamisen kustannukset kasvavat. Toisaalta on muistettava, että säännösten noudattamiseen yleisyyteen vaikuttaa myös aina valvonta.<sup>833</sup>

Sinänsä havaintoa monimutkaisten sääntöjen vaikutuksesta rikkomusten määrään ei ole kovin vaikea ymmärtää. Ehkä mielenkiintoisempaa on ajatella yleistä havaintoa, että sääntöjen noudattamiseen vaikuttavat säännönmukaisen toiminnan taloudelliset kustannukset. Tässä yhteydessä kustannukset tulee ymmärtää laajemmin kuin pelkästään maksujen tai verojen tai odotettavissa olevien sanktioiden muodossa. Ne sisältävät myös mm. yritysten kaikkien työntekijöiden käyttämän ajan, tiedotuksen, koulutuksen sekä tuotteisiin ja toimintatapoihin sisältyvät muutokset.<sup>834</sup>

Julkista tukea koskevaan sääntelyyn sovellettuna ajatus yrityksen kohtaamien kustannusten vaikutuksista näyttää hieman erilaiselta, sillä tukiehtojen asettaminen voi vaikuttaa paitsi tuen väärinkäytön määrään myös halukkuuteen hakea tukea.<sup>835</sup> Tukien hakeminenhan on vapaaehtoista toimintaa toisin kuin hallinnollisen sääntelyn noudattaminen, joka koskee pakottavana kaikkia elinkeinotoimintaa harjoittavia. Jos tukiehdot ovat kovin mutkikkaat ja asettavat hakijalle suuria vaatimuksia, tuen yritykselle aiheuttamat kustannukset nousevat ja tuesta saatava hyöty laskee. Tämän voisi katsoa toimivan kuitenkin jollain tasolla tukiohjelman toimivuuden takuuna, jos kustannuksia aiheuttavat säännökset vähentävät väärinkäytöksiä. Toisaalta voidaan ajatella, että tuen hakemiseen ja tukiehtojen noudattamiseen ja sen seurantaan käytetty työpanos on yhteiskunnan kannalta mennyt osaksi hukkaan saipa hakija tukea tai ei. Näin erityisesti silloin, jos hakemuksin kerätty tai tuen seurannassa saatu tieto ei ole muuten hyödynnettävissä tai arvokasta.

Valtionalouden tarkastusviraston selvittäessä uusiutuvan energiantuotannon ja energiansäästön tukiohjelmien vaikuttavuutta vuoden 2000 tietojen pohjalta se kiinnitti huomiota tukien ehtojen puutteisiin, sillä tukia myönnettäessä ei annettu hiilidioksidipäästöjen vähentämistä tai energian säästöä koskevia määrällisiä ehtoja.<sup>836</sup> Hakemuksissa kyllä edellytettiin hankekohtaisia tietoja mm. päästövähennyksistä, mutta annetut tiedot olivat käytännössä hyvin puutteellisia. Tässä yhteydessä olisi tullut arvioida myös sitä millaisia kustannuksia ja hyötyjä ehtojen tarkempi asettaminen olisi aiheuttanut.

---

<sup>832</sup>Olson (1999), s. 573-574.

<sup>833</sup>Olson (1999), s. 598.

<sup>834</sup>Näitä kutsutaan yleensä transaktiokustannuksiksi. Niiden vaikutusten arvioimiseksi tulisi kyetä arvioimaan myös niiden suuruutta. Tätä kirjoitettaessa ei ole voitu arvioida tuen aiheuttamia transaktiokustannuksia yrityksissä tai hallintokustannuksia viranomaisissa.

<sup>835</sup>Hallinnollisen sääntelyn määrä ja sen aiheuttamat kustannukset on nähty usein esteeksi tulla alalle, jolla on haitallisia vaikutuksia markkinoiden toimintaan. Vrt. Stigler (1971), s. 5, 13 ja Ogus (1994a), s. 72. Viranomaisesta vallitsevan tilanteen säilyttäjänä Viscusi & Vernon & Harrington (2000), s. 312-313. Alalle pääsyn esteet vähentävät kilpailua markkinoilla ja ne voivat vahvistaa määräävää markkina-asemaa. Ympäristösääntelystä ja alalle tulon esteistä Skogh & Faure (2003), s. 173-174 ja Yandle (1999), s. 11.

<sup>836</sup>VTV 66/2003, s. 8.

Harkinnanvaraisten tukien kohdalla Suomessa valittu lainsäädäntömalli lisää merkittävästi tuenantajan harkintavaltaa ja antaa tuen hakijoille suhteellisen heikon oikeuden tukeen. Näillä seikoilla voi olla vaikutusta tuen hyödyntämiseen, sillä epävarmuus tuen saamisesta ja odotettavissa olevista määräyksistä lisäävät hakijan kustannuksia. Tuen jääminen hyödyntämättä puolestaan heikentää ohjelman vaikuttavuutta. Harkintavallan laajuus aiheuttaa myös viranomaiselle ja ministeriöille kustannuksia päätösten valmistelun ja ohjeistuksen sekä ohjelmien toteuttamisen seurannan vaativuuden vuoksi.<sup>837</sup> Viranomaisten tulee tehdä paitsi oikeudellisesti kestäviä päätöksiä suhteessa tuenhakijoihin niin sen pitää myös luoda tukipolitiikan kannalta kestävä linja suhteessa päämieheen.

#### *Tukipäätökseen liittyvät omaisuuden käyttörajoitukset*

Valtionavustuslain 13 §:n mukaan tuensaaja voi käyttää tuen vain tukipäätöksessä ilmaistuun tarkoitukseen. Lisäksi tukipäätöksen muitakin ehtoja ja rajoituksia on noudatettava (VAL 13 § 2 momentti). Estettä ei ole sille, että päätöksenmukainen käyttötarkoitus voi olla erilainen kuin hakemuksessa esitetty. Myönteiseen tukipäätökseen tulee sisällyttää avustuksen asianmukaista käyttöä ja saajan oikeuksia sekä velvollisuuksia selkeyttäviä ehtoja ja rajoituksia (VAL 11 §:n 3 ja 4 momentti). Valtionavustuslain 13 §:n 3 ja 4 momentissa määrätään tuella hankitun tai parannellun omaisuuden *käyttö- ja luovutusrajoituksista*, joista tulee myös mainita tukipäätöksessä (VAL 11 § 4 momentti).

Hallituksen esityksen mukaan käyttörajoituksia sovelletaan tukeen, joka on myönnetty tiettyä käyttötarkoitusta varten tarkoitettun omaisuuden hankintaan tai perusparannuksiin.<sup>838</sup> Myönnetty tuki rajoittaa tuensaajan toimintavapautta omaisuuden käyttöaikana sen käytössä, myynnissä tai parannuksessa. Käyttöaika tulee mainita tukipäätöksestä. Rajoituksen tarkoituksena on varmistaa, että tuella hankittua omaisuutta käytetään tukipäätöksen edellyttämään tarkoitukseen tietyn ajan.<sup>839</sup> Käyttöajalla tulee siis olla merkitystä tukiohjelman tavoitteiden kannalta. Tuella hankittua omaisuutta ei saa käyttää muihin tarkoituksiin eikä sitä saa luovuttaa edelleen omaisuuden käyttöaikana. Elinkeinotuissa tämä aika voi olla enintään 10 vuotta tuen maksamisesta.

Käyttörajoitusten kannalta on mielenkiintoista havaita, että tukiviranomaisella on jälleen harkintavalta sen suhteen kuinka menetellä käyttörajoitusten asettamisen ja loukkausten suhteen. VAL 19 §:n mukaan tukiviranomainen voi määrätä tuen maksatuksen keskeytettäväksi, jos käyttörajoitusten loukkausta on aiheutta perustellusti epäillä. VAL 22 §:n mukaan tukiviranomainen voi päättää jo maksetun tuen takaisinperinnästä, jos käyttörajoituksia on rikottu.

Käyttörajoituksia koskevien säännösten mielekkyyttä on syytä pohtia, sillä niiden tasapuolisen ja tehokkaan toimeenpanon voi arvioida edellyttävän varsin kattavaa seuranta, jonka aiheuttamiin kustannuksiin tukiviranomaisen ei voi olettaa suhtautuvan varauksettoman myönteisesti. Yrityksen kannalta käyttörajoitukset vaikeuttavat toiminnan muutoksia. Rajoitukset ovat hyödyllisiä sikäli, kun ne estävät tukien väärinkäyttöä ja parantavat tukiohjelman vaikuttavuutta. Käyttörajoitusten yleinen mielekkyys riippuu siis aiheutuvien kustannusten ja hyötyjen suhteesta. Hyödyt määräytyvät ennen kaikkea tukiohjelman tavoitteista. Jos tuen tavoitteena on ollut esimerkiksi alueellisen työllisyyden parantaminen, voi olla järkevää periä myönnetty tuki takaisin tuotannon lakatessa tai siirtyessä ulkomaille. Sen sijaan ympäristöntukien kohdalla käyttörajoitukset voivat olla

---

<sup>837</sup>Valitusmahdollisuuksien voimakas rajoittaminen toki alentaa hallintokustannuksia.

<sup>838</sup>HE 63/2001 vp, 13 §:n yksityiskohtaiset perustelut. Omaisuuden käytöstä ja käyttöajasta tulee määrätä tukipäätöksessä. Esityksen mukaan käyttörajoitusta ei ole, jos sitä ei ole asetettu tukipäätöksessä.

<sup>839</sup>HE 63/2001 vp, 13 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

kyseenalaisia. Käyttörajoituksia tulisi käyttää ja tulkita niin, että siirtyminen parempaan suojelu- tai tuotantotekniikkaan ei vaikeudu. Se voi vaikeutua, jos vanhentuneeseen tekniikkaan saatuja tukia joudutaan palauttamaan.

#### 4.2.5.3 Tukipäätöksen julkisuus

Viranomaisten toiminnan julkisuudessa voidaan erottaa asiakirjojen julkisuus ja käsittelyn julkisuus.<sup>840</sup> Julkisuutta voidaan tarkastella lisäksi laajemmin viranomaisten yleisessä toiminnassa ja tiedottamisessa. Tukipäätösten julkisuuden osalta mielenkiinto kohdistuu luonnollisesti julkisuuden mahdollistamaan viranomaistoiminnan luotettavuuden seuraamiseen.<sup>841</sup> Julkisuus voi edistää myös tukien kilpailuvaikutusten seuranta ja arviointia sekä tukiohjelmien vaikuttavuuden arviointia tekemällä mahdolliseksi mm. kilpailijoiden taholta tulevan markkina- ja valvonnan. Kilpailijoiden valitukset suuntautuisivat edelleen komissiolle, sillä kotimaan lainsäädännön mukaan kilpailijat eivät voi valittaa tukipäätöksistä kansallisiin tuomioistuimiin. Kilpailija ei ole tukiasiassa asianosainen tai muutoinkaan mukana käsittelyssä. Kilpailijat voivat väittää myönnettyjä tukia perustamissopimuksen vastaisiksi. Julkisuus toimisi myös viranomaisten toiminnan kehittämisen ja valvonnan välineenä.

Tukipäätöksen (ja myös hakemuksen) julkisuus määräytyy valtionavustuslain 32 §:n mukaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999 - julkisuuslaki) perusteella. Lähtökohtaisesti tukiasiat käsitellään hallintoasioina julkisesti (HL 24 § ja PL 12.2 §). Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 7.1 §:n mukaan hakemusasiakirjatkin olisivat viranomaisen asiakirjoina pääsäännön mukaan julkisia, kun ne saapuvat viranomaiselle ellei muuta ole säädetty.

Viranomaisten välisestä tavanomaista laajemmasta tiedonantomahdollisuudesta ja tiedonsaantioikeudesta säädetään valtionavustuslain 31 §:ssä ja 32 §:n 2 momentissa. Väärinkäytösten estämiseksi ja tuen kumulaation valvomiseksi tietojen antaminen toisille tukiviranomaisille ja poliisille on mahdollista suhteellisen laajasti. Lisäksi tietoja voidaan luovuttaa tutkimuskäyttöön, jos tutkimus on viranomaisten tekemä selvitys tai viranomaisen toimeksiannosta laadittava tieteellinen tutkimus. Valtion osakeyhtiömuotoisen rahoituslaitoksen (Finavera) osalta salassapitosäännökset määräytyvät lain valtion erityisrahoitusyhtiöistä (443/1998) 5 §:n mukaan, mutta toiminnan julkisuus määräytyy yleisesti julkisuuslain mukaan erityisrahoitusyhtiön hoitaessa julkista tehtävää ja käyttäessä siinä julkista valtaa (4 §).

Tukipäätösten kohdalla on otettava huomioon julkisuuslain 3 §, jonka mukaan lain tavoitteena on mm. julkisuuden välityksellä tapahtuva julkisten varojen käytön valvonta. Tämä näyttäisi asettavan perusteita tulkita tukiasioiden julkisuutta avoimeen suuntaan. Julkisuuden rajoituksia aiheuttaa kuitenkin erityisesti julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohta, joka suojaa yksityistä liike- tai ammattisalaisuutta sekä muuta elinkeinotoimintaa koskevaa tietoa.<sup>842</sup> Viranomaistoiminnan julkisuusperiaatteesta huolimatta tukiasioiden käsittelyyn liittyvissä asiakirjoissa olevat liikesalaisuudet ovat salaisia. Liike- ja ammattisalaisuus on pidettävä aina salassa. Sen sijaan muu elinkeinotoimintaa koskeva tieto on pidettävä salassa vain, jos julkisuus aiheuttaisi yritykselle taloudellista vahinkoa

---

<sup>840</sup>Mäenpää (2000), s. 314.

<sup>841</sup>Mäenpää (2000), s. 315. Julkisuusperiaatteen tehtäväksi on katsottu muun muassa tehdä mahdolliseksi julkisen vallan ja julkisten varojen käytön valvonta ja jo ennakolta vähentää mahdollisuuksia lainvastaiseen hallintotoimintaan.

<sup>842</sup>Liikesalaisuudesta viranomaistoiminnassa on kirjoittanut mm. Mäenpää (1999) ja Mäenpää (2006).

(vahinkoedellytyslauseke tai ehto).<sup>843</sup> Tiedon salassapito ei ole mahdollista, jos tieto on tarpeen kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi tai haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi tai tieto koskee elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista. Nämä edellytykset tuskin täyttyvät tukiasioden kohdalla.

Liike- tai ammatillisuuden sisältöä ei ole laissa tarkemmin määritelty. Julkisuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 30/1998 vp) liikesalaisuutena pidetään taloudellista merkitystä omaavia yleensä kaupankäyntiin kuuluvia yrityksen salaisuuksia.<sup>844</sup> Mäenpää (1999) katsoo liikesalaisuudeksi yrityksen liiketoiminnan kannalta merkityksellisen tiedon, jonka yritys katsoo omalta kannaltaan erityisesti salassa pidettäväksi, vaikka yrityksen salassapitotahto ei kuitenkaan ole määräävä tekijä.<sup>845</sup> Ahvenainen & Rätty (1999) katsovat, että tuotekehittelyyn ja tutkimustoimintaan käytetty taloudellinen panostus ei olisi välttämättä liikesalaisuus.<sup>846</sup> Jäljempänä mainitussa KHO:n ratkaisussa 2.12.2002/3150 vähemmistöön jääneet tuomarit eivät pitäneet tietoa tuotekehittelyn riskirahoituksen määrästä liikesalaisuutena ja olisivat soveltaneet tapaukseen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan vahinkoedellytyslauseketta.

Monet seikat puhuvat sen puolesta, että julkisen tuen saamista ja tuen kohdetta ei tulisi pitää poikkeuksesta liikesalaisuutena.<sup>847</sup> Julkisuus palvelisi mm. finanssihallinnon ja viranomaistoiminnan ohjauksen tarpeita. Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kannan mukaan laajempi julkisuusperiaate olisi tärkeä tukiohjelmien tarkoituksenmukaisuuden tukena.<sup>848</sup> Valiokunnan mukaan salassapitovelvollisuuksia tulisi tulkita suppeasti. Valiokunnan mukaan, “[j]ulkisuusperiaatteen avulla voidaan myös ehkäistä julkisten varojen epätarkoituksenmukaista käyttöä ja edistää valtionavustusten myöntämisen kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristävien vaikutusten havaitsemista.”

Tukipäätösten laaja julkisuus olisi kilpailun ja myös esimerkiksi arvopaperi- ja pääomamarkkinoiden toimivuuden kannalta pääosin myönteinen asia. Kun valtioneuvosto perustuu poliittiseen päätökseen tukea tietyillä ehdoilla mahdollisesti hyödylliseksi katsottuja toimintoja, ei tukipäätösten julkisuutta voida pitää tuenhakijoiden oikeuksien loukkauksena. Toisaalta on muistettava, että julkisuus voisi vähentää tuenhakijoiden määrää ja tuettavat hankkeet voisivat valikoitua uudella tavalla. TEKES on esittänyt, että asiakastytyväisyysselvitystensä nojalla toiminnan luottamuksellisuus oli hakijoille tärkeää ja auttoi TEKESin omaa tiedonsaantia.<sup>849</sup> Tutkimuksen ja kehittelyn tukien kohdalla luottamuksen merkitys voi korostua, mutta samalla voidaan epäillä annetaanko tukihakemuksissa ja päätöksissä sellaista tietoa kehittelystä, jota kilpailijat voisivat hyödyntää. Ympäristönsuojelun tukien kohdalla liikesalaisuuksin paljastumisesta ei tulisi myöskään kantaa suurta huolta. Päinvastoin julkisuus voi edistää politiikan tavoitteiden saavuttamista hyvin toimintatapojen leviämisen myötä.

Julkisen tuen osalta tuen määrä ei ole käytännössä liikesalaisuutena salassa pidettävää tietoa. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaan (KHO 2.12.2002/3150 (2643/1/01)) tukiviranomaisen tuli julkaista tuen saajat ja tuen määrät. Sen sijaan tuen kohde ja käyttötarkoitus olivat salassa pidettävää tietoa. Tuen kilpailuoikeudellisia

---

<sup>843</sup>Vahinkoedellytyslausekkeesta Mäenpää (2000), s. 332.

<sup>844</sup>HE 30/1998, s. 95.

<sup>845</sup>Mäenpää (1999), s. 210-11 ja Mäenpää (2006), 72-73. Liikesalaisuutena pidetään ainakin sellaisia teknisiä ja kaupallisia tietoja, yrityksen hallintoa, taloutta ja toimintastrategiaa koskevia tietoja. Tilinpäätöksessä julkaistut tiedot eivät luonnollisesti voi olla viranomaisen hallussa olleessaan salaisia.

<sup>846</sup>Ahvenainen & Rätty (1999), s. 142.

<sup>847</sup>Myönnetyistä tuista julkaista tietoa ovat yleensä tukimuoto, tuen määrä, tuensaaja ja tuki-intensiteetti. Kauppa- ja teollisuusministeriö (1999), s. 26, 44.

<sup>848</sup>VaVM 9/2001 vp.

<sup>849</sup>Helsingin hallinto-oikeus 4.9.2001 01/0612/2



kytkentöjä silmällä pitäen tuen kohteen salaaminen vaikuttaa epätarkoituksenmukaiselta, jos se vaikeuttaa esimerkiksi kilpailun vääristymien havaitsemista. Tältä kannalta katsoen tuen kohteen ja käyttötarkoituksen yksilöinti voisi olla jollakin tarkkuudella perusteltua. Kuitenkin on huomattava, että käytännössä mm. TEKES julkaisee varsin laajasti tietoa tekniikan ja teknologian kehittelyn saamista tuista, silloin kun se toimii kehittelyä ja yrityksiä tukevana julkisuutena.<sup>850</sup>

Pidättyvää suhtautumista tukien julkisuuteen kuvaa mm. julkisuuslain kumoama laki yleisten asiakirjain julkisuudesta (83/1951), jonka tulkintojen perusteella KHO vuonna 1980 oli evännyt toimittajalta luvan saada tietoa erään yrityksen saamista vientitakuukorvauksista ja evännyt myös toimittajan mahdollisuuden tutustua vientitakuulaitoksen kirjaamon luetteloihin ja kortteihin (KHO 18.6.1980/3179, KHO:1980-A-II-2). Perusteena oli yrityksen kieltäytyminen tietojen luovuttamisesta ja mahdottomuus saada lupaa muilta luetteloihin ja arkistoon kuuluvilta yrityksiltä.

Kauppa- ja teollisuusministeriön tukimenettelytyöryhmän raportti vuodelta 1999 kuvaa tukimenettelyssä omaksuttua julkisuuslinjaa ennen julkisuuslain säätämistä.<sup>851</sup> Yritystukilain (1136/1993) mukaisissa tuissa oli omaksuttu käytäntö julkaista tiedot tuen markkamäärästä, tukiprosentista ja tukikeinosta. Tuen kohde tai hakemuksen käsittelytiedot eivät olleet julkisia. Linja perustui yleisten asiakirjojen julkisuudesta annettuun lakiin (83/1951) ja asetukseen (650/1951), jonka 1 §:n 9 kohdan mukaan yrityksen taloudellisesta asemasta tietoja sisältävät asiakirjat eivät ole julkisia. Tuensaajan yksilöivät tiedot aiottiin kuitenkin saattaa julkiseksi.

Tukipäätösten julkisuuden lisäksi tukiasian käsittelyn asianosaisjulkisuus vaikuttaa suhteellisen rajoitetulta. Yleensä asianosaisen tulee saada tieto asian käsittelyyn vaikuttaneista viranomaisen asiakirjoista.<sup>852</sup> Tapauksessa KHO: 1991-A-7 (19.6.1991/2159) oli kyse hakijayhdistyksen oikeudesta saada tieto lehdistötuen jakamisen perusteena käytetystä asiakirjasta. Tapauksessa KHO 1994 A 6 tarjouskilpailuun osallistunut yhtiö sai tiedot salaisista hankinta-asiakirjoista tilauksen tekemisen jälkeen. Asianosaisjulkisuudesta on kyse myös Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisussa 16.11.2001 (01/0816/2), kun tarjouskilpailusta selvityspyynnön tehnyt yritys sai kilpailuvirastosta tarjouskilpailussa mukana olleen kilpailijan tarjousasiakirjat. Valittaja oli tarjouskilpailua koskeneessa asiassa julkisuuslain 11 §:n 1 momentissa tarkoitettu asianosainen ja oikeutettu asiakirjan saamiseen. Vastaavasti voitaisiin kysyä voisiko valtioneuvostossa tukea saaneen yrityksen kilpailija tai toinen tuenhakija saada tietoa tukihakemuksista ja päätöksistä. Näiden tahojen asema tukiasiassa ei kuitenkaan ole suoraan verrattavissa tarjouskilpailutilanteeseen. Kilpailijat ja muut tuenhakijat eivät ole nykysäännösten mukaan asianosaisia toisten tukea koskevassa asiassa.

Valtiovarainvaliokunnan ehdotettua valtionavustuslakia koskevassa mietinnössä (VaVM 9/2001 vp) ilmaista kantaa mukaillen muista kuin yrityksen taloudellisesta asemasta kertovia tietoja tulisi voida julkaista laajemmin. Mikä sitten on taloudellista asemaa kuvaava tieto, joka on liikesalaisuutena pidettävä salassa? Tulkintaa voitaisiin tehdä niin, että tukiohjelmien toimivuuden kannalta tärkeitä tietoja voitaisiin julkaista vapaammin, sikäli kun ne eivät ole selkeästi yrityksen taloudellisia asemasta kertovia

---

<sup>850</sup>TEKES julkaisee tietoa tuetuista hankkeista ja niiden tuloksista mm. verkkosivuillaan. Näiden tietojen pohjalta ei kuitenkaan voida arvioida myönnettyjen tukien kilpailuvaikutuksia tai toiminnan yleistä onnistumista. Siihen tarvittaisiin yksityiskohtaisempaa tietoa kaikesta myönnetystä tuesta ja myös epäonnistuneista hankkeista.

<sup>851</sup>Tukimenettelytyöryhmän raportti (1999), KTM työryhmä- ja toimikuntaraportteja 1/1999, s. 26

<sup>852</sup>Mäenpää (2000), s. 336.

asioita tai liikesalaisuuksia. Näin esimerkiksi tuen kohteena oleva toiminta voitaisiin kuvata ja julkaista nykyistä laajemmin.

Valtiontukiohjelmia koskevissa selvityksissä on joskus nostettu esiin kysymys tukipäätösten julkisuudesta tai sen puutteesta.<sup>853</sup> Ympäristönsuojelun edistämisyhteistyön kohdalla piiriviranomaisten taholta toivottiin päätösten suurempaa julkisuutta. Tämän katsottiin toteutuessaan helpottavan päätöskäytännön yhtenäisyyttä ja valvontaa ja parantavan tuloksellisuutta.<sup>854</sup> Julkisuus voisi toimia valvonnan tavoitteiden eli tarkoituksenmukaisten tukipäätösten tuottamisen ja tuen väärinkäytön estämisen kannalta tehokkaampana keinona kuin tiukemmat menettelysäännökset ja päätösten edellytykset tai vaatimukset ohjata resursseja päätösten valmisteluun ja lakisäänteiseen seurantaan.

Tutkimus- ja kehityshankkeiden tukijärjestelmän yhteydessä on viimeaikoina korostettu tukiohjelmien innovaatiojärjestelmän toimintaa korjaavaa vaikutusta.<sup>855</sup> Tukien avulla julkinen valta voi luoda sellaisia tiedonkulkua edistäviä ja teknologian kehittelyä tukevia yhteistyöverkostoja, joita ei syntyisi ilman julkisen vallan osallistumista. Vastaavanlainen järjestelmän toimivuuden ylläpitomahdollisuus sisältyy myös ympäristötukijärjestelmään, jossa teknologian kehittelyllä on luonnollisesti tärkeä osansa. Ympäristötukien kohdalla on nähtävissä kuitenkin myös lupa- ja tukiviranomaisten korostunut tarve olla selvillä tuotannon teknisistä mahdollisuuksista vähentää päästöjä ja reagoida uuteen ympäristösääntelyyn. Vastaavaa tarvetta ei ole niin selkeästi teknologian kehittytyistä vastaavilla tahoilla, jotka tosin hyötyvät tiedosta mutta eivät ole sääntelystä vastuussa samalla tavalla kuin ympäristöviranomaiset. Ympäristötukiohjelmien avulla viranomaisen voi ”ostaa” tai saada haltuunsa tietoa hallinnollisen ohjauksen yleisiin kehittämistarpeisiin.

Joissain yhteyksissä on esitetty, että viranomaisten laaja harkintavalta ja tapauskohtaiset yksittäispäätökset voivat johtaa viranomaisen tavoitteiden kääntymiseen yhdensuuntaiseksi sääntelyn kohteen tavoitteiden kanssa tai jopa korruption. Suomessa ympäristölainsäädäntö sisältää avoimia säännöksiä ja antaa viranomaisille harkintavaltaa. Kuitenkaan ei ole nähtävissä, että ympäristöhallinto olisi toiminut yleistä etua vastaan tai olisi korruptoitunut enemmän kuin muukaan julkinen hallinto Suomessa. Sen sijaan tapauskohtainen harkintavalta ja siihen liittyvä päätösten julkisuus on nähty lainsäädännön ja ympäristöpolitiikan etuna ja vahvuutena.<sup>856</sup> Suomen ympäristökeskuksen pääjohtaja Lea Kauppi on pitänyt yhtenä syynä ympäristölainsäädännön toimivuuteen juuri avoimuutta. Ympäristölupapäätökset ja päästötiedot ovat olleet Suomessa laajasti julkisia, mikä on mahdollistanut toimivan ”kontrollin” estämään väärinkäytöksiä puolin ja toisin.<sup>857</sup>

Tämä antaa tukea käsitykselle informaation hallinnan ja tiedon avoimuuden tärkeydestä. Hallinnollisin keinoin voidaan päästä hyvin tuloksiin, jos käytettävissä on riittävästi tietoa. Suomen ympäristölainsäädännön ja -hallinnon järjestelmässä julkista tietoa on ollut käytettävissä. Ympäristönsuojelulain (86/2000) mukaisten ympäristöviranomaisten toiminnan julkisuudesta määrää YSL 109 §:n 1 momentti, jonka mukaan sovelletaan lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta säännöksiä, mutta ”toiminnan päästö- ja tarkkailutiedot sekä ympäristön laatutiedot eivät ole salassapidettäviä”. Toiminta on myös käytännössä varsin avointa, sillä kokonaisia

---

<sup>853</sup> Julkisuudessa on oltu kiinnostuneita eritahojen saamista julkisista tuista. Julkisuudessa on haluttu käsitellä mm. sokerintuotannon tukia tai joidenkin yritysten saamia tukia. Tiedotusvälineiden näkökulma on ollut tukiohjelmien puutteellisen toteutuksen tai niiden yleisen kohtuullisuuden arvostelu.

<sup>854</sup> Ks. VTV 20/2002, s. 68.

<sup>855</sup> Asplund & Kiander (2003), s. 17-18.

<sup>856</sup> Mickwitz (2003), s. 237-239, 250.

<sup>857</sup> Kauppi, Lea 30.10.2003, <http://www.vyh.fi/ajankoht/tiedote/syke/tied03/t031030.htm>

lupapäätöksiä julkaistaan internetissä. Ympäristölupahakemusten salassapidettävät osat eivät sisällä merkittävää osaa lupahakemuksesta.<sup>858</sup> Ympäristöpolitiikan kannalta keskeinen julkisuutta koskeva säännös sisältyy siis erityislakiin eli ympäristönsuojelulakiin, joka mahdollistaa päästö- ja seurantatietojen julkisen valvonnan.

Tukilainsäädäntö ei sisällä merkittäviä säännöksiä päätösten julkisuudesta vaan tukipäätösten julkisuus määräytyy valtionavustuslain 32 §:n 1 momentin viittauksen mukaan julkisuuslain perusteella. VAL 32 §:n 2 momentin mukaan tukiviranomainen voi kuitenkin salassapitovelvollisuuden estämättä luovuttaa tietoja mm. rikosten selvittämistä varten, viranomaisen tekemän tai tilaaman tieteellisen tutkimuksen tarpeisiin, toimivaltaisille EU:n tai sen jäsenvaltioiden viranomaisille Euroopan yhteisön lainsäädännön niin edellyttäessä tai kansainvälisten velvoitteiden niin edellyttäessä. Vaikka julkisuuslain tavoitteisiin kuuluu mm. julkisuutta lisäämällä edesauttaa julkisten varojen käytön valvontaa, suuri osa tukiasioiden tiedosta on salassapidettävää. Korkeimman hallinto-oikeuden vuonna 2002 antaman päätöksen mukaan tukiviranomaisen oli kuitenkin julkaistava tukea saaneiden yritysten ja yhteisöjen nimet ja tuen markkamäärät.<sup>859</sup>

Julkisen talouden hoidon kannalta on tärkeää, että tuki kohdennetaan hankkeille, joissa se tuo suurimman mahdollisen hyödyn. Tehottomien tukipäätösten välttäminen ja väärinkäytösten estäminen ja paljastaminen vaativat paljon resursseja mm. päätösten valmistelussa ja valvonnassa. Yksi tapa vaikuttaa edellä mainittuihin tekijöihin ilman suoria kustannuksia on päätösten julkisuuden tason määrittely. Päätösten julkisuus tekee väärinkäytösten paljastumisen helpommaksi. Kilpailijoiden ja muiden tukea hakeneiden mahdollisuus seurata tukipäätöksiä ja tuen käyttöä hillitsisi houkuttimia käyttää tukea suoraan laittomasti tai tehottomasti. Viranomaisten osalta julkisuus ja arvostelun välttäminen edellyttäisi päätösten huolellista perustelemista.

Tukipäätösten julkisuus edistäisi tukiviranomaisen toimien suuntaamista lainsäätäjän toiveiden mukaiseksi ja pienentäisi tavoiteristiriitojen syntymistä. Kokonaisuuden kannalta aiheutuneet transaktiokustannukset voisivat olla pienet, sillä merkittävää uutta sääntelyä tai valvovaa viranomaistahoa ei tarvittaisi. Julkisuuden haittapuolena voisi olla valmistelun kustannusten nousun lisäksi tukihakemusten ja hankkeiden määrän mahdollinen väheneminen tai valikoituminen, jos pelko kilpailijoiden saamasta tiedosta vähentäisi hyvien tai kilpailukykyisten hankkeiden ja yritysten tekemiä hakemuksia.

#### 4.2.5.4 Tukipäätöksen perustelut

Viranomaisen velvollisuus perustella päätökset edistää hallinnon toimivuutta ja tekee julkisen vallan käytöstä läpinäkyvämpää. Ratkaisujen oikeellisuudenkin arvioiminen on helpompaa. Perustelut tekevät mahdolliseksi päätöksen moittimisen ja edistävät oikeusturvan toteutumista. Mäenpään mukaan perustelemattomat hallintopäätökset voisivat johtaa oikeusturvakeinojen menetyksiin.<sup>860</sup> Käytännössä velvollisuus perustella päätökset estää osaltaan viranomaisia tai virkamiehiä käyttämästä julkista valtaa oman tai organisaation edun tavoittelun välineenä tai muuten yleistä etua vastaan.<sup>861</sup>

---

<sup>858</sup>Kumpula (2001), s. 1210.

<sup>859</sup>KHO 2.12.2002 T 3150. (2643/1/01)

<sup>860</sup>Mäenpää (2000), s. 490.

<sup>861</sup>Muita vastaavia säännöksiä ovat mm. esteellisyysäännökset ja virkamiesoikeudellinen irtisanomissuoja ja nimitysperusteet. Suurelta osin säännökset kohdistuvat yksittäiseen virkamieheen. Sen sijaan koko viranomaisen omia strategisia ja yleisen edun kansa ristiriitaisia toimintatapoja on vaikeampi säännellä. Näin torjutaan päämies-agentti ongelman synnyttämiä kustannuksia. Vrt. Bishop (1990), s. 495 ja

Tukipäätöksen perusteluista säättää yleislakina hallintolain 44 §, jonka 1 momentin 3 kohdan mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä ilmi mm. päätöksen perustelut, asianosaisten oikeudet ja velvollisuudet ja yksilöity tieto siitä miten asia on ratkaistu. HL 45 § säättää päätöksen perusteluista ja sen sisällöstä. Perusteluista on käytävä ilmi mm. ne seikat ja selvitykset, jotka ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

HL 45 §:n toisessa momentissa säädetään, milloin perusteluja ei välttämättä tarvita. Mikään säännöksen kohta ei näytä soveltuvan suoraan valtiontukea koskeviin päätöksiin. Säännöksen 3 kohdan maininta sellaisen edun myöntämisestä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin soveltuu lähinnä henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointiin. 4 kohdan mukaan perustelua ei vaadita hyväksyttäessä vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea muutosta asiaan. 5. kohdan mukaan erityisestä syystä ilmeisen tarpeeton perustelu voidaan jättää tekemättä. Näistä 4 kohdan säännös voisi soveltua tukiasioihin.

Hallintolain ohella valtiontukia koskevassa menettelyssä noudatetaan kuitenkin myös valtionavustuslakia ja muita tukia koskevia säädöksiä. VAL 11.4 §:n 6 kohdan mukaan myönteisestä valtionavustuspäätöksestä tulee ilmetä myös “muut valtionavustuksen myöntämisen ja maksamisen sekä käytön valvonnan perusteet.” Myönteisessä päätöksessä tulisi siis ilmaista millä edellytyksillä tuki on myönnetty ja maksetaan.<sup>862</sup> Tukiohjelmien toimivuuden kannalta olisi suotavaa, että sekä myönteisissä että kielteisissä tukipäätöksissä lausuttaisiin kaikista tuen myöntämisen oikeudellisista edellytyksistä. Näyttää siltä, että näin yksityiskohtaisia perusteluja ei tarvitse kuitenkaan lain mukaan kirjoittaa. Päätöksen riittävänä sisältönä ei voida pitää vain myönnetyn tuen käyttöä ohjaavaa informaatiota.<sup>863</sup> Perustelujen tarvetta lisää tukiviranomaisen laaja harkintavalta tukihakemusten käsittelyssä.<sup>864</sup>

Erityisesti tukiviranomaisen perusteluvollisuus korostuu kielteisten päätösten kohdalla mutta myös myönteisten päätösten perustelut ovat tarpeen mahdollisten kilpailuoikeudellisten kytkentöjen takia. Lisäksi tukien toimivuuden tarkempi analysointi ja valtionvarojen käytön valvonta edellyttää myönteisten tukipäätösten huolellista perustelua. Perustelujen tulisi tehdä myös mahdolliseksi arvioida valitusmahdollisuuksia. Seuraavassa luvussa tarkastellaan lähemmin sitä, kenellä on oikeus riitauttaa tukipäätös.

Tukipäätösten perusteluja koskevien säännösten tulkinnasta mainittakoon Helsingin hallinto-oikeuden käsittelemä tukiasia 19.6.2001 01/0403/3, jossa hallinto-oikeus palautti hylätyn harkinnanvaraista tukea koskevan tukihakemuksen tukiviranomaisen uudelleen käsiteltäväksi, koska päätöksessä ei esitetty perusteluja tuolloin voimassa olleen hallintomenettelylain 24 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla.<sup>865</sup> Lainkohdan mukaan

---

512.

<sup>862</sup>HE 63/2001 vp. 11 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkastellaan erityisesti mitä myönteisten päätösten perusteleminen edellyttää, jotta tuen käyttöä voidaan käytännössä ohjata ja valvoa.

<sup>863</sup>Päätös tulee perustella, jotta päätösten oikeudellinen tarkastus voi ohjata viranomaisten toimintaa. Bishop (1990), s. 505 ja 510.

<sup>864</sup>Mäenpää (2000), s. 372. Mäenpään mukaan harkintavallan laajuus ei voi vaikuttaa perusteluvollisuuteen. Mäenpään mukaan perustelut osoittavat onko viranomainen käyttänyt harkintavaltaansa oikein. Samoin Niemivuo & Keravuori (2003) (s. 314) korostavat perustelujen tiedonvälitystehtävää.

<sup>865</sup>Tuen harkinnanvaraisuus ilmeni lain elokuvataiteen edistämisestä (28/2000) 2 §:n 2 momentista, jonka mukaan elokuvan tai muun kuvaohjelman tekijälle tms. “voidaan” myöntää tuotantotukea. Lain 8 §:n mukaan myöntämisen tarkemmista perusteista voidaan säätää asetuksella (121/2000) ja vielä tarkempia ohjeita myöntämisestä antaa opetusministeriö. Lainmuutoksella 668/2002 säädettiin, että tukiviranomaisella eli Suomen elokuvasaatiolla tulee olla tukien myöntämistä varten tukiohjeisto. Tukiohjeiden 2.2.2005 mukaan hankkeita arvioidaan “sisällöllisenä, ilmaisullisena ja tuotannollisena kokonaisuutena ja ottaen

päätöksessä tuli ilmoittaa perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset. Samaan asiaan kytkeytyvässä myöhemmässä Helsingin hallinto-oikeuden päätöksessä 15.10.2002 (02/0864/3) hallinto-oikeus piti uuden hylkäävän päätöksen perusteluja riittävinä. Tukiviranomaisen uudessa päätöksessä oli arvioitu yksityiskohtaisemmin ja julkaistujen tukiohjeiden mukaisesti hakemuksen kohteena olevaa hanketta. Päätöksessä oli myös kerrottu hanketta verratun muihin hakemuksiin. Lisäksi mainittiin, että määrärahat huomioon ottaen hankkeen tukeminen ei ollut tarkoituksenmukaista. Päätöksen perusteluissa hallinto-oikeus katsoi, että tukiviranomainen oli soveltanut myöntämisperusteita määritellyissä rajoissa, oli noudattanut menettelysäännöksiä eikä ollut muutenkaan ylittänyt harkintavaltaansa. Näin hylkäävä päätös ei ollut lainvastainen.

Hallinto-oikeuden päätöksestä ilmenee hyvin harkinnanvaraisten tukien luonne. Tukiviranomaisella on hakemuksia käsitellessä laaja harkintavalta päätöksen sisällön suhteen. Harkintaa tulee kuitenkin mahdollisuuksien mukaan rajoittaa julkisilla ohjeilla tai määräyksillä, käytettyjen perustelujen avoimuudella ja menettelyn asianmukaisuudella. Vastaavia toimintaperiaatteita tulee noudattaa kaikissa harkinnanvaraisissa tuissa. Yrityksille suunnatuissa harkinnanvaraisissa tuissa näiden ohella tulee jossain määrin arvioida myös tuen tarvetta. Kuitenkin sen merkitykseen tukiharkinnassa tulee suhtautua hyvin varauksellisesti selvien informaatio-ongelmien vuoksi.

#### **4.2.5.5 Muutoksenhaku tukipäätökseen**

Seuraavaksi tarkastellaan tukiasioissa käytettävissä olevia jälkikäteisiä oikeusturvakeinoja eli lähinnä oikeutta hakea muutosta tehtyyn päätökseen. Muutoksenhaku voidaan nähdä paitsi yksilön oikeusturvakeinona niin myös yhtenä keinona parantaa tukiviranomaisen päätösten yleistä laatua.<sup>866</sup> Tukiviranomaisen kannalta muutoksenhaun uhka edellyttää paitsi oikeita ja lainmukaisia päätöksiä niin myös asian käsittelyltä sellaista huolellista menettelyä, jota oikeudellisesti pitävä päätös edellyttää.

Tukiasioissa menettelyn laatu korostuu tarkasteltaessa päätösten pysyvyyttä. Näin on siksi, että tukiasioissa viranomaisella on lähtökohtaisesti laaja harkintavalta päätöksen sisällön suhteen eikä yhtä oikeaa ratkaisua ei ole helposti nähtävissä. Muutoksenhaulla on tukiasioissa merkitystä tuenhakijan oikeuksien ohella siis myös viranomaisen toiminnan ohjauksen kannalta. Muutoksenhaku voisi tehdä mahdolliseksi julkisen tuen haitallisten kilpailuvaikutusten arvioinnin ja samassa yhteydessä tuen toteutuksen yleisen tarkoituksenmukaisuuden (tai "tavoitteenmukaisuuden") arvioinnin. Perustamissopimuksen artiklan 88 soveltaminen jäsenvaltioiden tuomioistuimissa edistää osaltaan tätä tavoitetta.<sup>867</sup> Muutoksenhaun rajoitusten vuoksi haitallisten kilpailuvaikutusten arviointi jälkikäteen ei kuitenkaan välttämättä toteudu. Näin

---

huomioon tuenhakijan taiteelliset, ammatilliset ja taloudelliset edellytykset hankkeen toteuttamiseksi."

<sup>866</sup>Työryhmämuistio MMM 2005:4, s. 47. Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön 6.5.2004 asettaman työryhmän mukaan julkisen tuen hakijan valitusoikeus ja valitusviranomaisen ennakkopäätökset muokkaavat ajan myötä tukiviranomaisten käytäntöjä mm. poistaen virheellisiä ja lainsäädännön kautta ristiriitaisia menettelyjä. Työryhmä selvitti maaseudun mikroyrityksille kohdistettujen rahoitustukien erilaisia viranomaiskäytäntöjä. Maaseutuelinkeinojen rahoituslain mukaan asiakas voi valittaa tukipäätöksistä mutta yritystoiminnan tukemisesta annetun lain mukaan päätöksestä tulee tehdä ensin oikaisuvaatimus.

<sup>867</sup>Komission kannalta kansallisten tukien arviointi yksityisten nostamien kanteiden avulla on tärkeä tekijä valtiontuen valvonnassa. Evans (1997), s. 456-458. Kansalliset tuomioistuimet eivät arvioi tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille, mutta silti tuki voidaan saada arvioitavaksi ja sen myöntäminen voidaan keskeyttää. Ks. myös Winter (2004), s. 478-504.

tukiviranomaisen ei tarvitse tutkia ja perustella tuen kilpailuvaikutuksia myönteisissä tukipäätöksissä.

Valtionavustuslakia (688/2001) noudatetaan yleislakina harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskevissa asioissa. Kyseistä lakia sovelletaan mm. Tekesin myöntämien avustusten muutoksenhakuoikeuden osalta (429/1993). Valtionavustuslaki koskee vain valtion viranomaisten myöntämiä tukia ja avustuksia. Sitä ei sovelleta kunnallisten viranomaisten myöntämiin tukiiin (VAL 1 §). Valtionavustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 63/2001 vp) mukaan tuen hakijan oikeusturvan tarve on tukiasioissa vähäinen. Esityksessä tätä kantaa perusteltiin harkinnanvaraisten julkisten tukien päätösharkinnan luonteella eli tarkoituksenmukaisuusharkinnalla.<sup>868</sup> Oikeussuojan tarve olisi suurempi päätettäessä maksatuksen keskeytyksestä tai tuen takaisinperinnästä.

Tukipäätökseen ei yleensä saa hakea muutosta valittamalla. Muutoksenhakua on selkeytetty valtionavustuslain 34 §:n avulla siten, että päätökseen tyytymättömän asianosaisen tulee tehdä tukiviranomaiselle oikaisuvaatimus kolmenkymmenen päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Vasta oikaisuvaatimuksesta tehtyyn päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallintolainkäyttölain (586/1996) mukaan. Oikaisumenettelyä on pidetty sopivan joustavana menettelynä summaarisissa asioissa, kun oikaisuvaatimuksella viranomaista pyydetään käytännössä käsittelemään asia huolellisemmin.<sup>869</sup>

Ministeriön tai valtioneuvoston tekemien tukipäätösten kohdalla noudatetaan hallintolainkäyttölain 7 §:n säännöstä, jonka mukaan valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen on vain, jos päätös on lainvastainen. Näissäkin tapauksissa valitusmahdollisuuden on katsottava avautuvan tukipäätöksissä vasta oikaisupäätöksen jälkeen. Valituksen ainoana perusteena mainitun lainvastaisuuden tarkoituksena näyttää hallituksen esityksen (HE 217/1995 vp) mukaan olleen erottaa epätarkoituksenmukaisuus valitusperusteena laillisuusvalituksesta. Hallituksen esityksen mukaan lainvastaisuus kattaisi laajasti oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen rikkominen sekä päätöksen sisällön että noudatetun päätöksentekomenettelyn kohdalla.<sup>870</sup> Toisen momentin perusteluissa mainitaan mahdollisuudesta valittaa edelleen myös tarkoituksenmukaisuusperustein. Tukipäätösten kohdalla voitaisiin ajatella, että päätöksen tarkoituksenmukaisuus voitaisiin kiistää, vaikka laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden erottelu voikin olla vaikeaa. Nämä valitukset tulisi ohjata hallituksen esityksen mukaan ensi sijassa hallintoviranomaisten käsiteltäviksi. Tukipäätösten kohdalla tämä johtaisi ilmeisesti ministeriöön tai valtioneuvostoon, jotka voivat yleensä ratkaista merkittäviä tukihakemuksia itsekin.

Oikaisua saa hakea valtionavustuslain mukaan vain päätökseen *tyytymätön asianosainen*. Valtionavustuslain 34 §:n 1 momentin muotoilu on peräisin Eduskunnan hallintovaliokunnalta, joka piti hallituksen esityksen (HE 63/2001 vp) mukaista muotoilua epäselvänä sen suhteen kuka voi hakea oikaisua tukipäätökseen.<sup>871</sup> Valtionavustuslaissa ei

---

<sup>868</sup>HE 63/2001 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 7 luku. Erinäiset säännökset.

<sup>869</sup>Mäenpää (2000), s. 453-4. Oikaisuvaatimusmenettely on säädetty muutoksenhaun ensimmäiseksi vaiheeksi, sillä HE 63/2001 vp. mukaan se sovitaa yhteen tehokkaan oikeussuojavaatimuksen ja nopean viranomaistoiminnan ristiriitaiset vaatimukset. Valtionavustuslain mukainen muutoksennakuoikeuden sääntely on katsottu olevan perustuslaissa asetettujen vaatimusten mukaista.

<sup>870</sup>HE 217/1995 vp, 7 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

<sup>871</sup>HaVL 9/2001 vp. Hallituksen esityksessä ei ollut ilmaisua "päätökseen tyytymätön asianosainen" eli oikaisuvaatimukseen oikeutettuja tahoja ei oltu rajoitettu tällä tavalla. Voimassa olevan lain mukaan oikaisua voi vaatia vain asian eli tukihakemuksen käsittelyssä asianosaisena oleva taho eli käytännössä tuen hakija..

ole erillistä asianosaisen määritelmää, joten tässä noudatetaan yleisiä hallintolain määritelmiä.<sup>872</sup>

Erityisesti tässä yhteydessä kiinnostaa miten tuensaajan kilpailija voi reagoida päätökseen, jos se asettaa hänet huonompaan asemaan markkinoilla. Kilpailija voisi esimerkiksi väittää, että päätöksen kriteereissä ei ole otettu riittävällä tavalla huomioon tuen haitallisia vaikutuksia markkinoihin ja kilpailuun.

Valtioavustuslain 34 § 1 momentin sanamuodon muutos saattoi kaventaa muutoksenhaun mahdollisuuksia, sillä muutettuna voimaan tulleen säännöksen mukaan tuensaajan kilpailijat eivät voisi hakea oikaisua tai muutosta oikaisuvaatimuksen ratkaisuun, koska kilpailijat eivät ole tukihakemuksen käsittelyssä asianosaisia eikä myönnetty tuki vaikuta suoraan kilpailijoiden oikeuksiin tai asemaan. Kilpailuvaikutukset on toki otettava valtionavustuslain 7 §:n mukaan huomioon tukipäätöstä harkittaessa, mutta se tuskin riittää antamaan kilpailijoille asianosaisasemaa tukihakemuksen käsittelyssä. Valtioavustuslain mukaan kilpailijoilla ei näytä olevan mahdollisuutta ottaa asianosaisina osaa tukihakemuksen käsittelyyn.

Tukipäätös ei vaikuta välittömästi kilpailijoiden oikeuksiin tai asemaan, joten näiden asema tukihakemuksen käsittelyssä on heikko eivätkä hallintolain säännöksetkään näytä mahdollistavan kilpailijan asianosaisasemaa. Hallintoasioissa kilpailijoiden asianosaisaseman kannalta on merkittävää vaikuttaako päätös kilpailijan oikeuksiin, asemaan tai oikeudellisesti turvattuihin etuihin. Pelkkä epäsuora taloudellinen haitta tai etu ei riittäisi asianosaisaseman syntymiseen.<sup>873</sup> Tämä on puute myös ennakkolisten oikeusturvakeinojen osalta, sillä kilpailijat eivät voi tulla ainakaan virallisesti kuulluksi hakemusta käsiteltäessä. Hallinto-oikeudellinen valitusoikeus on hallintolainkäyttölain 586/1996 6 §:n mukaan sillä, johon päätös kohdistuu tai jonka oikeuteen tai etuun päätös vaikuttaa välittömästi. Kilpailuasemien muutos ei ehkä ole sellainen päätöksen välitön vaikutus, joka oikeuttaisi tuensaajan kilpailijan tekemään asiassa valituksen.

Voisiko yrityksen kilpailuasema markkinoilla olla sellainen oikeudellisesti suojattu etu, jonka loukkaaminen oikeuttaa moittimaan tukiviranomaisen päätöstä. Kilpailulainsäädännön kotimainen ja eurooppalainen kehitys tuo asian arviointiin mukanaan seikkoja, jotka tukevat kantaa kilpailijan oikeudesta moittia tukiviranomaisen yksittäistä tukipäätöstä. Yksityiset tahot voivat nostaa kansallisessa tuomioistuimessa kanteen valtiota vastaan, jos se myöntää valtiontukea vastoin perustamissopimuksen määräyksiä. Tämä mahdollisuus kuitenkin poikkeaa hieman kysymyksestä voidaanko laillista valtiontukea tai julkista tukea myöntävän viranomaisen tukipäätös riitauttaa kilpailijan toimesta. Perustamissopimuksen säännökset suojaavat sisämarkkinoilla toimivia yrityksiä valtion kilpailua vääristäviltä tulta. Jos komissio on hyväksynyt tuen, sillä ei katsota olevan merkittäviä haitallisia vaikutuksia jäsenmaiden väliseen kauppaan. Tämä ei välttämättä kerro sitä etteikö perustamissopimuksen mukaan sisämarkkinoille soveltuvalla tuella voisi olla kansallisella tasolla tai paikallisella tasolla sellaisia kielteisiä vaikutuksia kilpailuun, että sitä voitaisiin pitää epätarkoituksenmukaisena.

Kilpailuaseman heikkenemisen on ainakin joissain muissa kuin tukia koskeneissa tapauksissa katsottu sellaiseksi välilliseksi oikeudelliseksi vaikutukseksi, joka luo aineellisen asianosainaseman ja oikeuttaa valittamaan päätöksestä. Näin mm. korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan 21.11.1989 T 4205 katsonut, että muuttaessaan

---

<sup>872</sup>Asianosaisen käsitteestä hallinto-oikeudessa tarkemmin mm. Niemivuo & Keravuori (2003), s. 141-155. Hallintoasioissa asianosaisasema perustuu ei niinkään prosessissa mukana oloon vaan päätöksen vaikutuksiin. Asianosaisasema määräytyy lisäksi usein vakiintuneiden periaatteiden ja erityissäännösten varaan. (Niemivuo & Keravuori (2003), s. 142)

<sup>873</sup>Näin mm. Niemivuo & Keravuori (2003), s. 147.

kuljetusyrityksen liikennelupaa liikenneministeriön olisi pitänyt kuulla asianosaisena toista kilpailevaa yritystä. Ratkaisussa 6.10.1993 T 3714 sivuapteekkilupaa myönnettäessä olisi tullut kuulla naapuriapteekin apteekkaria. Valtiontukia koskevissa jutuissa vastaavaa oikeuskäytäntöä ei ole ollut tätä kirjoitettaessa lukuun ottamatta. Räissä julkisia hankintoja koskevissa tapauksissa, on käsitelty julkisen tuen asemaa tarjousten arvioinnissa. Näissä asianosaisasema on selkeämpi.

Valtionavustuslaissa ei ole selvää säännöstä kilpailijoiden mahdollisuudesta puuttua päätökseen tai tukiprosessiin asianosaisena tai sillä perusteella, että päätös vaikuttaa suoraan heidän oikeuksiinsa. Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaisia on kuultava ja 41 §:n mukaan viranomaisen tulee varata tilaisuus lausua asiasta mielipiteensä sellaisille henkilöille, joiden elinympäristöön, työnteeseen tai muihin oloihin asian ratkaisu voi vaikuttaa huomattavasti. Säännös koskee myös tukiasioita, mutta sen soveltaminen esimerkiksi tuensaajan kilpailijoihin ei ole lainkaan ongelmattonta.

Tukiviranomainen voi joskus ratkaista tukiasioita myös useita kerrallaan (liikuntalaki 1054/1998). Silloin on mahdollista, että yhden hakijan saama tukipäätös vaikuttaa toisen oikeuksiin ja asemaan, jos tukimäärärahat eivät riitä kaikille. Opetusministeriön vuosittaiset liikuntapaikkoja koskevat avustuspäätökset on yleensä tehty yhdistettyinä. Oikeuskanslerin ratkaisussa 12.6.2002 12/50/02 pidettiin mahdollisena, että yhdellä kertaa ratkaistuissa jutuissa kilpailevan tukihakemuksen jättänyt voisi vaatia asiassa oikaisua, jos avustuspäätöstä rasittaa jonkun hakemuksen kohdalla menettelyvirhe.<sup>874</sup> Samassa yhteydessä pidettiin mahdollisena purkaa päätös, hallintolainkäyttölain 63 §:n mukaan (586/1996), jos menettelyvirhe on vaikuttanut olennaisesti päätökseen. Ympäristötukia ei ole tämän tutkimuksen pohjana olevan aineiston mukaan koskaan ratkaistu yhdellä kertaa.

Tässä yhteydessä on muistettava, että Euroopan komission suorittamassa valtioneukien valvonnassa on periaatteena, että tuensaajan kilpailijoilla on mahdollisuus toimia asianomaisena komission aloittamassa prosessissa ja kilpailijat voivat saada myös prosessin liikkeelle. Tästä säädetään menettelyasetuksen artiklan 1 h-kohdassa.<sup>875</sup> Siinä mainitaan asianomaisina erityisesti tuensaajan kilpailijat ja alan järjestöt. Asianomaisena toimiminen edellyttää yleensä kuitenkin aktiivista roolia prosessissa esimerkiksi antamalla asiassa tietoja ja lausuntoja. Komission tutkinnassa aktiivisuutta osoittaneella toimijalla on mahdollisuus toimia asianomaisena myös tuomioistuinmenettelyssä.

Valtionavustuslain 34 §:n toisen momentin viittaus hallintolainkäyttölakiin ei tuo juuri selvyyttä kysymykseen tulisiko mielestään kaltoin kohdellulle tuensaajan kilpailijalle antaa mahdollisuus muutoksenhakuun. Oikeus muutoksenhakuunhan on vain tukipäätökseen tyytymättömällä asianosaisella, joka on hakenut tukipäätökseen oikaisua 30 päivän määräajan kuluessa. Kuten edellä todettiin Euroopan yhteisön lainsäädännössä kilpailijoilla on tällainen mahdollisuus riitauttaa kansallisen viranomaisen päätöksiä. Hallintolainkäyttölain 6 §:n mukaan näyttäisi siltä, että kilpailijan muutoksenhakuoikeus olisi Suomessa poissuljettu. Mainitun pykälän mukaan valittajana voi olla vain taho, johon päätös kohdistuu tai jonka oikeuteen tai velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.<sup>876</sup> Keskeistä valitusoikeuden kannalta olisi siis voidaanko kilpailijan kokemaa ja julkisen tuen aiheuttamaa kenties epämääräistä markkina-aseman heikentymistä pitää tukipäätöksen välittömänä vaikutuksena.

---

<sup>874</sup>Oikeuskansleri 12.06.2002 12/50/02, kohta 4.7 Esteellisyyden vaikutus päätökseen.

<sup>875</sup>Neuvoston asetus (EY) N:o 659/1999 (EYVL L 83, 27.3.1999, s. 1)

<sup>876</sup>Hallituksen esityksen (217/1995 vp.) mukaan säännöksellä ei ollut tarkoitus muuttaa vallitsevia asianosaisen valitusoikeuden määräytymisen perusteita. Tavoitteena oli lausua yhtenäisesti hallintomenettelylain 1 §:n kanssa ketä on pidettävä asianosaisena.



Hallintolain, hallintolainkäyttölain ja valtionavustuslain säännösten suhdetta tarkasteltaessa näyttää siltä, että erityislain (VAL) säännöksellä on tarkoitettu säätää asianosaisten osalta yleistä suppeammasta muutoksenhakumahdollisuudesta. Tietysti voitaisiin argumentoida sen puolesta, että kilpailija voisi hakea tukipäätökseen muutosta valittamalla suoraan hallintolainkäyttölain 6 §:n perusteella, jos päätös vaikuttaa välittömästi tämän oikeuteen. Valtionavustuslain esitöissä ei ole lainkaan käsitelty kilpailijoiden asemaa, mutta sen mukaan laissa on pyritty estämään tilanne, jossa samasta asiasta olisi vireillä sekä valitus että oikaisuvaatimus. Tätä voidaan käyttää tukemaan kantaa, jonka mukaan kilpailijoilla ei ole lainkaan osaa tukiasioden käsittelyssä eikä muutoksenhaussa. Toisaalta voidaan ajatella, että mahdollisten muiden osapuolten asema ja kilpailijoiden asema määräytyisi erityissäännösten puuttuessa yleisen hallintolain ja hallintolainkäyttölain mukaan. Hallintolain 41 §:n mukaan kilpailijalla voisi olla oikeus tulla kuulluksi tukihakemuksen käsittelyssä.

Yksityisillä voi olla valtiontukitoimien osalta intressi riitauttaa yksittäinen tukipäätös tai koko tukiohjelma ensinnäkin oman kilpailuaseman heikentymisen vuoksi tai toisaalta joutuessaan maksamaan veroja tai maksuja, joita se pitää EU-oikeuden vastaisina (julkisen tuki voidaan rahoittaa kohdennetuin veroin tai maksuin). Verojen tai maksujen palauttaminenkin voi tulla kyseeseen, kun niillä rahoitetaan suoraan sisämarkkinoille soveltumattomia tukiohjelmia.<sup>877</sup>

Tukipäätöksestä voisi periaatteessa valittaa myös toinen viranomainen hallintolainkäyttölain lain 6 §:n 2 momentin mukaan. Valtion viranomainen voi valittaa päätöksestä, jos se on tämän valvoman julkisen edun vuoksi tarpeen. Valtionavustuslaki ei näytä rajoittavan tätä mahdollisuutta. Valittavana viranomaisena voisi tulla kyseeseen esimerkiksi kilpailuvirasto tai ympäristökeskus, jos se katsoo valtiontuen heikentävän ympäristön laatua.

Kilpailijoiden tehokas osallistuminen tukihakemusten käsittelyyn edellyttäisi riittävää tietoa tukihakemuksista ja niiden käsittelystä. Hakemukset ovat joiltain osin julkisia, mutta käytännössä yritysten voi olla vaikea ellei mahdotonta saada tietoa toisten tekemistä hakemuksista tullakseen esimerkiksi kuulluksi asian käsittelyssä.

#### *Artiklan 88 suora sovellettavuus*

Vaikka näyttää siltä, että tuensaajan kilpailijat eivät voi kotimaassa osallistua tukihakemuksen käsittelyyn tai riitauttaa tukipäätöstä, he voivat puuttua EU-oikeuden vastaisiin valtiontukiin vaatimalla niiden käytön lopettamista ja takaisinperintää kansallisessa tuomioistuimessa perustamissopimuksen 88(2) artiklaan vedoten.<sup>878</sup> Sen on katsottu olevan sovellettavissa suoraan jäsenvaltioiden tuomioistuimissa.<sup>879</sup> Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä ei ole näissä tapauksissa ratkaista valtiontuen soveltuvuutta tai määrittelykysymyksiä vaan turvata kantajan oikeudet. Tämä edellyttää kansallisen tuomioistuimen arvioivan toimenpiteen oikeudellisen luonteen artiklan 87(1) edellytysten

---

<sup>877</sup>Ks. mm. yhdistetyt asiat C-192/95-C-218/95.

<sup>878</sup>Evans (1997), s. 456-458.

<sup>879</sup>Hancer & Ottervanger & Slot (1999), s. 398. Esimerkkejä eurooppalaisesta oikeuskäytännöstä Westerhof (2005). Westerhofin mukaan kansallisen tuomioistuimen tulee määritellä toimenpide oikeudellisesti (s. 102).

mukaan.<sup>880</sup> Tapauksissa, joissa tuen soveltuvuutta ei ole arvoitu tuomioistuimien voineen tehdä väliaikaisen päätöksen.

Artiklan 88 soveltaminen ei tee suoraan mahdolliseksi komission hyväksymien tai laillisten tukien riitauttamista kansallisissa tuomioistuimissa, vaikka tuella olisikin haitallisia vaikutuksia yrityksen kilpailuasemaan. Näissä tapauksissa yritys voi kääntyä komission puoleen ja ilmoittaa sille tuen mahdollisista haitallisista vaikutuksista ja toivoa, että komissio ottaa tuen tutkittavakseen.

### 4.3 Valtiontuen valvonta ja takaisinperintä

Julkisen tuen ja valtiontuen jakamisen ja käytön valvonta on kokonaisuutena katsoen moniportaista ja vastuu jakautuu monelle taholle. Valvonta sisältää Euroopan unionin eli komission laajan jäsenvaltioihin kohdistuvan valtiontuen valvonnan, valtion taloudenpidon valvontaan kuuluvan ulkoisen finanssivalvonnan, hallinnon sisäisen valvonnan ja tukiviranomaisen toimesta tapahtuvan suoran tukiehtojen valvonnan. Euroopan komissio valvoo jäsenvaltioiden ja niiden julkisten viranomaisten toimintaa valtiontukea koskevista asioista.<sup>881</sup> Komission tulee arvioida uudet ja muutetut tukiohjelmat ja merkittävimmät yksittäiset tuet. Lisäksi komissio valvoo olemassa olevien vanhojen tukien tarkoituksenmukaisuutta sisämarkkinoiden näkökulmasta.

Kansallisella tasolla tukia valvoo valtiontalouden hyvän hoidon näkökulmasta valtiontalouden tarkastusvirasto. Ministeriöt valvovat oman alansa tukia ja tukiviranomaisille on säädetty myös oma valvontavelvollisuutensa. Tässä jaksossa käsitellään tarkemmin kansallisen tason valvontavastuun osalta tukiviranomaiselle ja ministeriöille kuuluvaa vastuuta tuen valvonnasta. Komission tehtäviä on käsitelty jo aiemmin. Valtiontalouden tarkastusviraston selvityksiä on käytetty tutkimuksen lähdeaineistona. Tukijärjestelmien toimivuuden kannalta on mielenkiintoista tarkastella tukiviranomaisen omaa roolia tukien valvonnassa. VAL 15 § antaa valtionapuviranomaiselle valvontatehtävän. Säännöksen mukaan tukea myöntävän viranomaisen on huolehdittava tuen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta tekemällä tarkastuksia ja hankkimalla seurantatietoja mm. tuen käytöstä.

Tukiviranomaisen on määrättävä tuki palautettavaksi (VAL 21 §), jos selviää, että sitä on käytetty olennaisesti muuhun kuin ehtojenmukaiseen tarkoitukseen tai sitä on haettu alunperin virheellisin perustein (salattu tietoa, annettu väärä tai harhaanjohtava tietoa olennaisesta seikasta), tuen saaja ei ole täyttänyt VAL 20 §:n mukaista palauttamisvelvollisuuttaan tai tuensaaja on muuten rikkonut olennaisella tavalla lakiin tai tukiehtoihin perustuvia velvoitteitaan. VAL 22 § antaa viranomaiselle laajan ja osin myös harkinnanvaraisen mahdollisuuden periä tuki takaisin. Takaisinperintä on mahdollista, jos tuensaaja ei noudata tietojenantovelvoitteitaan (VAL 12 § 4 momentti, 14 § ja 17 §:n 1 momentti). Tuella hankitun omaisuuden käyttörajoitusten (13 §) loukkaaminen voi myös

---

<sup>880</sup>Tämä periaate ilmenee myös tuomioistuimen ennakkoratkaisua koskeneessa tuomiossa yhdistetyissä asioissa C-393/04 ja C-41/05 *Air Liquide Industries Belgium SA vastaan Ville se Seraing ja Provincie de Liège*, kappale 37. "Ennakkoratkaisua pyytäneiden tuomioistuimien on edellä esitettyjen tulkintaan liittyvien seikkojen perusteella ratkaistava, onko pääasioissa kyse valtiontuesta." Tuomioistuin kuvasi edeltävissä kappaleissa artiklan 87(1) mukaiset valtiontuen määritelmälliset edellytykset (valtion varoista, taloudellinen etu, valikoivuus, vaikuttaa kauppaan ja vääristää kilpailua) tuoden esiin myös määritelmää selkeyttäviä oikeustapauksia.

<sup>881</sup>Valtiontuen eurooppalaisesta valvonnasta perustamissopimuksen mukaan ovat Suomessa kirjoittaneet mm. Siikavirta (1997), Huttunen & Rihto-Kekkonen (2000), Herler (2003) ja Mäkilaine (2004). Laaja ja täsmällinen valvonta on osoittautunut varsin raskaaksi toteuttaa. Uudistusten tarkoituksena on sekä helpottaa viranomaisten valvontatehtävää että tehdä se tehokkaammaksi.

johtaa tuen takaisinperintään. Takaisinperintä on mahdollista myös tuensaajan taloudellisten vaikeuksien vuoksi eli tämän joutuessa ulosottotoimenpiteen kohteeksi, selvitystilaan, saneerausmenettelyyn tai konkurssiin.

Käytännössä takaisinperinnän harkintaa laajentaa valtionavustuslain 26 §:n kohtuullistamissäännös eli mahdollisuus jättää takaisinperintä eräissä tapauksissa osittain tai kokonaan suorittamatta. VAL 26 §:n 1 momentin mukaan osa palautettavasta tai takaisinperittävästä määrästä voidaan jättää perimättä, jos “[t]äysimääräinen palauttaminen tai takaisinperintä on kohtuuton valtionavustuksen saajan taloudelliseen asemaan ja olosuhteisiin tai valtionavustuksella hankitun omaisuuden laatuun nähden taikka palauttamisen tai takaisinperinnän perusteena olevaan menettelyyn tai olosuhteiden muutokseen nähden.” VAL 26 §:n 2 momentin mukaan erityisen painavasta syystä takaisinperinnästä voidaan luopua kokonaan. Hallituksen esityksessä kohtuullistamista pidetään tässä hallinto-oikeudellisena periaatteena, joka antaa tukiviranomaiselle mahdollisuuden toteuttaa tässä yhteydessä suhteellisuusperiaatetta.<sup>882</sup> Esityksessä kohtuullistamista pidetään mahdollisena, jos takaisinperintä johtaisi vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin tai asemaan, jota ei “voida yhteiskunnassa yleisesti hyväksytyjen oikeudenmukaisuuskäsitysten mukaan vaatia valtionavustuksen saajan sietävän.” Julkisen talouden tehokkaan hoitamisen etuja olisi siis arvioitava suhteessa toimenpiteen seurauksiin.<sup>883</sup>

Tutkimuksessa omaksutun lähestymistavan mukaan myönnetyn tuen valvontaan liittyvät tehtävät ovat tukiviranomaisen näkökulmasta vähemmän tärkeitä sikäli, kun valvonta ei edesauta tukiviranomaisen toimien tuloksellisuutta tai tehokkuutta, aseman säilyttämistä tai sen kehittämistä. Ottaen lisäksi huomioon tukipäätösten laajan salassapitovelvollisuuden voidaan olettaa, että valvontavelvollisuuden toteuttaminen ei ole kovin tehokasta erityisesti tilanteissa, jotka koskevat omaisuuden käyttörajoituksia.

Julkisen tuen takaisinperintää koskevat säännökset antavat tukiviranomaiselle mahdollisuudet hyvin laajaan harkintaan. Valvontavelvollisuuden ja takaisinperinnän merkitys valtiontaloudellisesti tehokkaan tukipolitiikan kannalta on epäselvä. Myöskään ei voida nähdä onko tuen myöntäjän suorittamasta käytönvalvonnasta hyötyä tuen vaikuttavuuden kehittämisen kannalta.<sup>884</sup>

Viranomaisvalvonnan lisäksi valtiontukien ja julkisen tuen valvonnassa kilpailijoilla voisi olla oma merkittävä rooli. Ensinnäkin ne voivat jo nyt tiedottaa komissiolle julkisen vallan toimista, joiden ne katsovat olevan kiellettyä tai ainakin tutkintaa edellyttävää valtiontukea. Yksityiset tahot voivat olla mukana komission tutkintamenettelyssä ja tämän jälkeen myös Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa. Tuomioistuimessa yksityiset tahot voivat vaatia paitsi jäsenvaltion päätösten niin myös komission päätösten kumoamista. Perustamissopimuksen artiklan 230(4) mukaan muukin kuin jutun asianosainen voi nostaa kanteen päätöksestä, kun päätös vaikuttaa tähän tahoan suoraan tai epäsuoraan olematta kuitenkin osoitettu hänelle.<sup>885</sup> Valtiontuki-jutuissa ulkopuolisen mahdollisuus riitauttaa

---

<sup>882</sup>HE 63/2001 vp, 26 §:n yksityiskohtaiset perustelut, ensimmäinen kappale.

<sup>883</sup>Mainittakoon tässä yhteydessä, että EU-oikeudessa tuensaajan konkurssia ei ole pidetty mahdollisena perusteena luopua komission määräämästä laittoman tuen takaisinperinnästä.

<sup>884</sup>Tukiviranomaisen toiminta tukiohjelmien vaikuttavuuden kehittämisessä on asetettu kyseenalaiseksi mm. Kuoppamäki (1997), s. 56 ja Venetoklis (2000), s. 23. Kuoppamäen mukaan tukiviranomaiselle sopii parhaiten analyysissa tarvittavan tiedon jatkuva ja ohjeistettu kerääminen ja seuranta. Venetokliksen mukaan tukiviranomaisia lähellä olevien tahojen toteuttamissa vaikuttavuusarvioissa saadaan parempia tuloksia kuin puolueettomissa arvioissa ja tietojen hankintatapa vaikuttaa tuloksiin.

<sup>885</sup>Säännöksen tulkintaa selventää mm. tapaus T-88/01 *Sniace SA vastaan komissio*, annettu 14.5.2005. Ensimmäisen asteen tuomioistuimen mukaan mahdollisuus riitauttaa komission päätös tuomioistuimessa edellyttää päätöksen vaikuttavan kantajaksi pyrkivään ainakin epäsuorasti. Lisäksi edellytetään merkittävää

päätös edellyttää yleensä aktiivista roolia jutun aiemmassa käsittelyssä ja tietenkin myös sellaista asemaa markkinoilla, että päätöksellä voi olla vaikutuksia tähän tahoon.

#### 4.3.1 Valtiontuen jaon ulkoinen finanssivaltio-oikeudellinen valvonta

Lainsäätäjän ja tukiviranomaisen suhteen kannalta merkittävin valvonnan muoto on finanssivalvonta. Perustuslain 90 §:n mukaan eduskunta valvoo talousarvion noudattamista ja valtion taloudenhoitoa. Tätä varten eduskunnassa on valtiontilintarkastajat ja lisäksi lailla on perustettu riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto.<sup>886</sup> Se valvoo ja tarkastaa valtion tulojen perintää, varojen käyttöä ja omaisuuden hoitoa toimien kansalaisten ja veronmaksajien etujen turvaajana. Tarkastusvirasto valvoo valtion taloudenpidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.

Ulkoista tarkastusta on pidetty valtiontilintarkastajien osalta parlamentaarisena valvontana ja tarkastusviraston osalta hallinnollisena tarkastuksena (HE 130/1993 vp). Kummankin tehtävänä on perustuslain mukaan valtion talousarvion noudattamisen ja valtion taloudenpidon tarkastus. Tämän tehtävän toteuttamiseksi erityisesti valtiontilintarkastajilla on ollut laaja oikeus tarkastaa myös yksittäisiä tuensaajia. Tarkastusoikeutta sääntelee laki valtiontilintarkastajien eräistä tarkastus ja tiedonsaantioikeuksista (630/1988). Tämän lain mukaan valtiontilintarkastajain tarkastuksen ensisijainen kohde on tukien (myös verotukien) myöntämisen valvonta. Tuensaajien toiminnan tarkastuksen tulee palvella tätä tarkoitusta (1 §).

Valtiontalouden tarkastusvirastolla on ollut myös oikeus tarkastaa *valtionapua* saavien yhteisöjen taloutta. Viraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta ja valtion talousarvion noudattamista (Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta 676/2000, 1 §:n 2 momentti). Tällä tarkoitetaan nähtävästi kaikkia julkisia elinkeinotukia. Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 § 1 momentin 3 kohdan mukaan on selvää, että tuensaajien taloutta voidaan tarkastaa kohdassa mainittujen tietojen saamiseksi. Virasto voi tarkastaa onko hakemuksessa annettu oikeita tietoja, onko tukipäätöksen ehtoja noudatettu ja varat käytetty oikeaan tarkoitukseen. Oikeutta laajennettiin näiltä osin (HE 39/2000 vp). Perusteluna mainitaan yksikantaan, että "[E]rilaisten tukitoimien lisääntymisen ja taloudellisen merkityksen huomioon ottaen tilannetta ei voida pitää asianmukaisena." Kyseessä oli tilanne, jossa tarkastusvirasto saattoi tarkastaa vain valtionavun saajia.

Tukiohjelmien tasolla valtiontalouden tarkastusvirasto voi tutkia myös tukiohjelman tarkoituksenmukaisuutta. Jos tarkastuksen kohteena on lainsäädännön ja talousarvion mukainen tuki, tarkastusvirasto arvioi osin myös eduskunnan poliittisten päätösten ja lainsäädännön tarkoituksenmukaisuutta. Tällainen tehtävä olisi ehkä julkisen hallinnon tarkastajille outo. Suomessa lainsäätäjän toimien perustuslainmukaisuutta valvoo eduskunnan perustuslakivaliokunta. Käytännössä ongelmaa ei välttämättä synny, sillä tukiohjelmat näyttävät erityisesti ympäristöpoliittisten tukien kohdalla olevan suhteellisen laajasti valtioneuvoston, ministeriöiden ja tukiviranomaisten muotoilemia ja kohdentamia. Ainakin määrärahojen kohdentaminen erilaisiin toimiin on lähes täysin ministeriöiden ja viranomaisten toteuttama ja tarkastukset kuuluvat siis valtiontalouden tarkastusviraston toimivaltaan.

---

osallistumista edeltävään käsittelyyn. Päätöksellä voi olla todellisia vaikutuksia mahdollisen kantajan asemaan mm. kilpailuasetelman kautta.

<sup>886</sup>Valtiontalouden tarkastusvirasto siirtyy eduskunnan yhteyteen riippumattomaksi virastoksi 1.1.2001. Tätä ennen se on ollut valtiovarainministeriön alainen. Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta 14.07.2000/676.

Tukiohjelmien seuranta on yleensä jätetty ministeriön hoidettavaksi, joten tuntuu luonteelta, että tarkastusvirasto ottaisi kantaa vain tukiohjelman toteuttamisen taloushallintoon ja oikeudellisiin kysymyksiin. Lain sanamuodon mukaan tarkastusvirasto tarkastaa nimenomaan *taloudenpidon* laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta (1 § 2 momentti). Toisaalta tarkastusviraston tehtävänä on tuottaa tarvittavaa tietoa hallinnon toiminnan tehokkuudesta, toimivuudesta ja tuloksellisuudesta. Aikaisemman lain voimassa ollessa tarkastusvirastolla on ollut tehtävänä tarkastaa myös valtionapujen käyttöä, myöntämistä ja tarkoituksenmukaista käyttöä. Tässä valtioapu tarkoittaa muuta rahallista suoritusta kuin elinkeinoelämälle annettavaa taloudellista tukea.

Tarkastusviraston tehtävät ovat organisatorisessa muutoksessa pysyneet suunnilleen ennallaan, mutta mm. valtion tukitoimien kohdalla sen tarkastusoikeus laajeni (HE 39/2000 vp). Uudistetun toimivallan mukaan tarkastusviraston oikeus tarkastaa yhteisöjä ja muita oikeushenkilöitä koskee kaikkia, jotka ovat saaneet valtiolta taloudellista tukea tai etuja. Hallituksen esityksen mukaan näitä olisivat mm. valtion lainat ja muu rahoitus sekä vakuudet ja takaukset, maksuhelpotukset ja verohuojennukset (HE 39/2000 vp). Siis tarkastusoikeuden piiriin kuuluisivat kaikki tuensaajat. Näiden tarkastamisen tarkoituksena tulisi hallituksen esityksen mukaan olla "...[s]en selvittäminen, ovatko varojen tai muun taloudellisen tuen tai edun saamiseksi annetut tiedot oikeat, onko myöntämispäätöksen ehtoja noudatettu ja onko varat tai muu taloudellinen tuki tai etu käytetty siihen tarkoitukseen, johon ne on annettu." Tarkastusoikeus käsittää siten tukiviranomaisen tehtävien valvonnan. Perusteluina oikeuden laajennukselle esitettiin erilaisten tukitoimien lisääntymisen ja taloudellisen merkityksen kasvua, jolloin pelkkiin valtionapuihin keskittyvää tarkastusta ei voida pitää asianmukaisena. Tarkastuksen tarkoituksena on hallituksen esityksen mukaan mm. oikean käsityksen saaminen tukijärjestelmien toimivuudesta ja talousarvion toteutumisesta. Näin laajan tarkastusoikeuden antamista perustellaan mm. tukijärjestelmien päällekkäisyyden mahdollisuudella.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on arvostellut mietinnössään hallituksen esityksen mukaan tarkastusvirastolle kaavailtua tietojensaantioikeutta.<sup>887</sup> Valiokunnan kannan mukaan tarkastusvirastolla ei ainakaan perustuslain mukaan ole oikeutta saada yksityiseltä taholta tietoja tämän taloudellisesta toiminnasta, ellei tämä itse ole tarkastuksen kohteena. Tätä näkökantaa noudatellen voidaan perustellusti kysyä tulisiko tuensaajayrityksen antaa tarkastusvirastolle tietoja taloudenpidostaan ja toimistaan, kun viraston tarkoituksena on tutkia tukiviranomaisen toiminnan tehokkuutta ja tukiohjelman tarkoituksenmukaisuutta. Lainsäädännössä tarkastusvirastolle on kuitenkin annettu laaja oikeus tarkastaa ja saada tuensaajilta tietoja näiden taloudenhoidosta ja tukivarojen käytöstä.<sup>888</sup>

Virasto antaa eduskunnalle kertomuksen tarkastustoimistaan. Eduskunta nimittää tarkastusviraston johtajan kuuden vuoden toimikaudeksi. Määräaikaisesta toimikaudesta huolimatta tämän asema on haluttu tehdä eduskunnasta riippumattomaksi muodollisesti ja tosiasiallisesti.<sup>889</sup> Häneen sovellettaisiin eräin poikkeuksin eduskunnan virkamiehistä annettua lakia (1373/1994). Hänet voitaisiin irtisanoa virkamiehestä itsestään johtuvasti syystä vain, jos siihen on erityisen painava syy.

Valtiontilintarkastajat tarkastavat pääosin samoja kohteita, mutta niiden oikeudellinen ja organisatorinen asema on erilainen kuin tarkastusviraston. Tilintarkastajat tarkastavat valtion taloudenpitoa ja johtosäännön ja erillislakien perusteella myös valtion apujen ja tuen saajia. Heidän suorittaman jälkikäteisen valvonnan ja tarkastuksen tarkoituksena on

---

<sup>887</sup>PeVL 19/2000.

<sup>888</sup>L valtioneuvoston tilintarkastajain eräistä tarkastus- ja tiedonsaantioikeuksista (630/1988, m. 677/2000) 1 §.

<sup>889</sup>VaVM 10/2000.

turvata eduskunnan budjettivallan toteutumista. Eduskunnan valtiovarainvaliokunta kiinnitti huomiota valvonnan ja tarkastuksen eroon. Tilintarkastajat pääasiassa valvovat toimintaa, mikä on erilaista kuin tarkastustoiminta.<sup>890</sup>

#### **4.3.2 Tukiviranomaisen valvontavelvollisuudet**

Julkista tukea koskevassa lainsäädännössä tukiviranomaisille on määrätty velvollisuus selvittää tuen käyttöä ja vaikutuksia. Valtionavustuslain 36 §:n mukaan tukiviranomaisen on sopivalla tavalla seurattava myöntämiensä tukien laajoja taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Tukien tarvetta ja kehittämistarpeita on arvioitava määrääjain. Vaikutuksista tulee olla selvillä valtiontalouden hyvän hoidon ja politiikan tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi. Kuitenkin voidaan kysyä onko tukiohjelman toimivuuden arviointi ja selvittäminen tukiviranomaiselle sopiva tehtävä. Vaikutusten arviointi on käytännössä vaikeaa.<sup>891</sup> Lisäksi on havaittavissa, että tukiviranomaisten tekemät tai teettämät tutkimukset voivat tuottaa erilaisia tuloksia kuin puolueettomat tutkimukset.<sup>892</sup>

Valtiontalouden tarkastusviraston ympäristöperusteisten energiatukien eli uusiutuvan energiantuotannon ja energian säästön tukiohjelmien tarkastuksessa moitittiin investointitukien puuttuvaa ohjelmatasoista seurantaa.<sup>893</sup> Sen avulla saatavan tiedon toivottiin parantavan tulevaisuudessa tukien vaikuttavuutta. Toisaalta voidaan kuitenkin ajatella, että tunnettuun tekniikkaan perustuvan tuotannollisen investoinnin ympäristövaikutukset ovat suhteellisen hyvin tiedossa. Sen sijaan tukien käyttäytymisvaikutuksista ei ole valmista tietoa.

##### **4.3.2.1 Valtiontuen väärinkäyttö ja tukiviranomaisen toiminta**

Avustusten käyttötapoja ja väärinkäyttöä viranomaisen näkökulmasta ovat pohtineet Alvesalo & Laitinen & Virta (1995) osana harmaan talouden selvitystyöryhmän toimintaa. He luokittelivat avustusten käyttötavat yrityksissä kuusiportaiseen luokitukseen sen mukaan, kuinka avustuksen käyttö sijoittuu harmaan talouden asteikolla.<sup>894</sup> Yleisesti asteikon ääripäät ovat tavoitteen mukainen ja toisaalta rikollinen avustusten käyttö. Tukiviranomaisen kohtaamia vaihtoehtoja kuvaa paremmin laajempi luokittelu, jossa on mukana myös toivottu toiminta. Luokittelu kuvaa viranomaisen valvontatoimien kohteita. VAL:n tuen valvontaa koskevan 4 luvun ja tuen palauttamista koskevan 5 luvun mukaan viranomaisen tulisi tunnistaa yrityksen toiminnassa kaikki alla mainitut toimintatavat.

1. Tukien käyttö ehtojen mukaisesti ja tavoitteita toteuttaen
2. Tukien käyttö ehtojen mukaisesti.
3. Tuensaaja lopettaa toimintansa (esim. konkurssi)
4. Hakija on antanut itselleen edullisia tai vääriä tietoja.
5. Tukiehtoja on rikottu.
6. Tukia on haettu päällekkäin monista lähteistä
7. Tukea on haettu laittomaan toimintaan

---

<sup>890</sup>VaVM 10/2000.

<sup>891</sup>Esimerkiksi tutkimus- ja kehittelytuen käytännön hankaluuksista kertovat Asplund & Kiander (2003), s. 37-47.

<sup>892</sup>Venetoklis (2000), s. 23.

<sup>893</sup>VTV 66/2003, s. 9.

<sup>894</sup>Alvesalo & Laitinen & Virta (1995), s. 10.

## 8. Tukipetos /avustusrikos

Tukiehtojen ja tavoitteiden mukainen tuen käyttö on yleisen edun mukaista. Tukiehtojen rikkominen ei vielä poikkeuksetta kerro siitä, että toiminta ei ole tavoitteiden mukaista. Tuen tehoton tai kontrolloimaton käyttö toteutuu toiminnan lakatessa tai kun toiminta ei ole yhdensuuntaista tavoitteiden kanssa. Neljänneistä kohdasta lukien tuen käyttöön liittyy hakijan moitittavaa menettelyä ja tuki on vaarassa joutua harmaan talouden piiriin. Tällainen toiminta on selkeästi yleisen edun vastaista. Luokittelussa näkyvät tukiviranomaisten kohtaamat julkisten tukien keskeiset ongelmat eli tavoitteiden ja tuettujen toimien yhteensovittaminen, oikeiden tietojen saaminen ja käyttäminen sekä tulevaisuuden arvaamattomuus.

Lainsäätäjä voi helpottaa viranomaisen valvontatehtävää monella tavalla. Säännöksissä voidaan säätää selkeästi tukiehtojen ja tavoitteiden yhteensovittamista säätämällä tuen käyttötarkoituksesta ja myöntämisen ehdoista selkeästi viranomaisen harkintavaltaa rajaten. Keskeistä olisi määrätä tukien kohdentamisesta tavoitteiden kannalta parhaisiin kohteisiin. Viranomaisten omalla ennakkovalvonnalla, ohjeilla ja päätösten hyvällä valmistelulla voidaan puuttua kohtien 1-4 aiheuttamiin epäkohtiin ja jälkikäteisellä valvonnalla osin myös 4 kohdan ja 5-8 kohtien mukaiseen toimintaan.

Tukiviranomaisen on säännösten mukaan arvioitava myöntämiensä tukien toimivuutta paitsi yksittäistä tukipäätöstä tehdessään (VAL 7 §) myös jälkikäteen yksittäisten tukien ja koko ohjelman osalta. Nämä kaksi valvonnan muotoa liittyvät toki elimellisesti toisiinsa. Tukipäätöksiä tehtäessä voidaan saada koko ohjelman arviointia hyödyttävää tietoa. Valtionavustuslain 15 §:n mukaan tukiviranomaisen on järjestettävä avustusten asianmukainen ja riittävä valvonta sekä hankittava käyttö- ja seurantatietoja ja muita tietoja. Tarvittaessa on tehtävä yrityskohtaisia tarkastuksia (VAL 16 ja 17 §). Valtionavustuslain 36 §:n mukaan tukiviranomaisen on sopivalla tavalla seurattava tuen käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä kilpailu- ja tulonjakovaikutuksia unohtamatta tukien ympäristövaikutuksia. Tarkoituksenmukaisuutta ja kehittämistarpeita on arvioitava määrääjoin.

### *Viranomaisvalvonta ja tiedon puutteet*

Tuen vaikutusten arvioinnin asettamat velvoitteet ovat laajat. Tässä yhteydessä nousee esiin kysymys, kuinka tukiviranomainen voi käytännössä arvioida tuen todellisia vaikutuksia.<sup>895</sup> Mikä on tämän velvoitteen vaikutus tukiohjelmien tehokkuuteen. Lisäksi ongelmana voidaan nähdä tukiviranomaisen halukkuus sijoittaa resurssejaan valvontaan ja vaikutusten arviointiin. Tehdyissä selvityksissä on myös havaittu ongelmia tukien myöntämisen jälkeisen viranomaistoiminnan tasossa.<sup>896</sup>

Säädettäessä avustusrikoksia koskevia rikoslain säännöksiä tukimenettelyn ja valvonnan kehittämistä pidettiin parempana keinona tukien väärinkäytön vähentämiseksi kuin rikosoikeudellista sääntelyä.<sup>897</sup> Useissa yhteyksissä sekä tukiviranomaiset että tukia valvovat ministeriöt ovat pitäneet valvonnassa ja myös tehokkaassa tukien jaossa

---

<sup>895</sup>Valtiontukien vaikutuksien arvioinnin vaikeuksista mm. Asplund & Kiander (2003), s. 80-82. Suomessa tehdyistä tukiohjelmien vaikutusten arvioinneista mm. Venetkollis (2001b), s. 3-4, 17-18. Vaikuttavuuden arviointia vaikeuttaa mm. vertailukohtien puute. Mikä olisi tilanne ilman tukea?

<sup>896</sup>Ks. esim Venetkollis (2001b), s. 6.

<sup>897</sup>HE 66/1988 vp., s. 66.

ongelmana puutteellista tietoa muiden viranomaisten tukipäätöksistä.<sup>898</sup> Nämä seikat puhuvat paremman tiedonhallinnan puolesta.

#### 4.3.2.2 Julkisen tuen takaisinperintä Suomessa

Kansallisella tasolla tuen takaisinperintä perustuu yleensä tuensaajan väärinkäyttöksiin mutta myös olosuhteiden muutoksiin. Sisämarkkinoilla EU-oikeuden edellyttämä ja komission määräämä takaisinperintä perustuu etupäässä julkisen vallan toimien moitittavuuteen. Suomessa myönnetyn julkisen tuen takaisinperintä on valtionavustuslain 21 §:n mukaan tukiviranomaisen tehtävä. VAL 21 § sisältää tyhjentävän mutta tulkinnanvaraisen luettelon tapauksista jolloin tuki korkoineen tai sen osa on perittävä takaisin. Nämä tilanteet edellyttävät tuensaajan moitittavaa toimintaa ja viranomaisella on velvollisuus takaisinperintään, jos tuensaaja on rikkonut velvoitteitaan olennaisesti. Hallituksen esityksessä olennaisuutta tarkennetaan pitäen olennaisena esimerkiksi hakemuksen virheitä, joiden mukaan valtionavustusta ei olisi myönnetty haettuun tarkoitukseen päätöksen suuruisena tai lainkaan.<sup>899</sup>

Valtionavustuslain 22 § sisältää säännökset tuen harkinnanvaraisesta takaisinperinnästä tai maksatuksen lopettamisesta. Harkinnanvarainen takaisinperintä on mahdollista tuensaajan vähemmän moitittavan menettelyn vuoksi mutta myös sellaisen normaalin toiminnan kuin omaisuuden luovutuksen tai tuensaajan toiminnan muutosten vuoksi. Myös tuensaajan taloudelliset vaikeudet tekevät harkinnanvaraisen takaisinperinnän mahdolliseksi (VAL 22 §:n 1 momentin 6. kohta). Toisaalta taloudelliset vaikeudet voivat olla syy takaisinperinnästä luopumiseen (VAL 26 §).<sup>900</sup> Valtionavustuslain 23-25 §:t määräävät palautettavan määrään suuruudesta ja maksettavasta korosta. Valtionavustuslain 26 §:n sovittelusäännöksen mukaan takaisinperittävää määrään voidaan alentaa tai siitä voidaan luopua kokonaan.

Takaisinperintää koskeva riita asia käsitellään Suomessa hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa hallintolainkäyttölain (586/1996) 69 ja 70 §:n mukaan. Tukiviranomaisen päätös aloittaa takaisinperintä voidaan siis riitauttaa. KHO on käsitellyt tuen takaisinperintää koskevaa riitaa mm. ratkaisussaan 26.8.2003 (taltio 1951 dnro 3007/1/00), jossa tarkasteltiin takaisinperinnän edellytyksiä lain rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista (1353/1999) 37 §:n 1 momentissa.

Kansallisella tasolla takaisinperinnän keskeinen tarkoitus on hallituksen esityksen 63/2001 vp mukaan julkisen edun toteuttaminen eli lähinnä valtiontalouden hyvä hoitaminen mutta myös perusteettomien etujen välttäminen. Julkisen tuen saamiseen kytketty perusteettoman edun näkökulma sisältää ajatuksen, jonka mukaan luovuttaessa tuen edellytyksenä olevan tavoitteen mukaisesta toiminnasta tuki tulee periä takaisin.

---

<sup>898</sup>VTV 20/2002, s. 68. Ympäristösuojelun edistämistukien tuloksellisuuteen vaikuttivat haitallisesti tukipäätösten jääminen suurelta osin tiedottamatta mm. yrityssalaisuuksien suojaamiseksi. Tukea saaneiden hankkeiden seuranta on ollut vaikeaa johtuen tiedon puutteesta jopa saman tukiohjelman sisällä toimivien eri tukiviranomaisten kesken (VTV 20/2002, s. 43, 59).

<sup>899</sup>HE 63/2001 vp. 27 §:n yksityiskohtaiset perustelut. Annettujen tietojen vaikutus tuen määrään voi olla vähäinenkin, joten aivan pienet vaikutukset tuen rahamäärään eivät varmaankaan voi edellyttää tuen takaisinmaksua etenkin, kun tuen maksatus perustuu yleensä todellisiin kustannuksiin.

<sup>900</sup>Kauppa- ja teollisuusministeriön päätöksen 14.1.2002 mukaan yritystoiminnan tukemisesta annetun lain (1068/2000) mukaisia investointitukia ei peritä takaisin yrityksen tehtyä konkurssin, jos siihen ei sisälly lainvastaista toimintaa. Konkurssi katsotaan mainitun lain 32 §:n 1 momentin tarkoittamaksi pakottavaksi syyksi toiminnan lopettamiseen. Vastaava periaate on ollut voimassa ainakin vuodesta 1995 lukien. TE-keskusten tulee ilmoittaa investointitukia saaneiden yritysten toiminnan lopettamisesta KTM:lle takaisinperintälomakkeella.



Periaate ilmenee valtionavustuslain ja sen viidennen luvun valtionavustuksen palauttamista ja takaisinperintää koskevista säännöksistä.

Tuen tavoitteenmukaisuuden ja myös julkisten varojen tehokkaan käytön ajatus on näkynyt perusteettoman edun periaatteessa myönnetyn tuen palauttamisen perusteena. Esimerkiksi jo vuodelta 1983 peräisin olevassa KHO:n ratkaisussa 9.6.1983/2217 (Dno 5160/37/82) tilallinen määrättiin palauttamaan kunnan antama tuki polttomootorigeneraattorin ja akun ostoon, kun kunta oli myöhemmin tukenut saman tilan liittämistä sähköverkkoon. Tilan sähköistämisen saama kahdenkertainen tuki katsottiin perusteettomaksi eduksi. Myös tukiehtojen vastaisen toiminnan on aiemmin katsottu antavan tuensaajalle perusteetonta etua. Näin mm. korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemassa tapauksessa 10.1.1991/57 (Dno 5193/1/89) harkinnanvarainen avustus raittiusjärjestölle saatiin periä takaisin ilman tähän velvoittavaa lainsäädäntöä yhdistyksen jätettyä noudattamatta tukiehtoja.

Päätöstä harkinnanvaraisesta takaisinperinnästä ohjaavat suhteellisuusperiaate ja julkisen edun periaate.<sup>901</sup> Suhteellisuusperiaate näyttäisi merkitsevän tässä sitä, että takaisinperintä ei saa olla seuraamuksena kohtuuton verrattuna takaisinperinnän perusteeseen eli tuensaajan käyttöön tai tästä riippumattomien olosuhteiden muutokseen. Yleensäkin takaisinperintää harkittaessa tulee valtioavustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan ottaa huomioon vaikeutuuko tai estyykö julkisen tuen tarkoituksen toteutuminen tuensaajan toiminnan tai olosuhteiden muutoksen vuoksi. Jos tapahtumilla ei ole vaikutusta tuen tavoitteiden kannalta, tukiviranomainen voi jättää takaisinperinnän tekemättä.

Tässä yhteydessä ”tarkoitussidonnainen” tulkinta näyttäisi mahdollistavan joustavan takaisinperinnän niin, että takaisinperintä tehdään vain tilanteissa, joissa tuki menisi muutoin hukkaan ja aiheuttaisi valtiontaloudellisia menetyksiä, eikä edesauttaisi tukiohjelman tavoitteiden toteutumista ja antaisi tuensaajalle perusteetonta taloudellista etua. Tarkoitussidonnainen tulkinta avaa luonnollisesti tuensaajalle mahdollisuuden argumentoida sen puolesta, että tämän toimet tai olosuhteiden muutokset eivät vaikuta tuen tarkoituksen toteutumiseen.

Euroopan yhteisön lainsäädäntöön verrattuna kansallinen julkisen tuen takaisinperintä keskittyy parantamaan tukiohjelmien toimivuutta, valtiontalouden hoitoa ja estämään myös julkisten varojen väärinkäyttöä ja harmaan talouden laajenemista. Tuen väärä käyttö vaikuttaisi myös markkinoiden toimintaan parantamalla sääntöjä rikkovan taloudellisen toiminnan kilpailumahdollisuuksia. Painotuksien ero voidaan nähdä luontevana, sillä kansallinen takaisinperintä kohdistuu komission hyväksymiin tukiiin. Kansallisen takaisinperinnän keskeinen tarkoitus on luoda kannustin tuen oikeaan käyttöön, kun taas EU-oikeuden mukainen takaisinperintä tavoittelee markkinatilanteen ennallistamista.

Takaisinperintä on oikeudellisesti ongelmaton sen perustuessa tuensaaja moitittava toimintaan. Sen sijaan takaisinperinnän perustuessa olosuhteiden muutokseen tai tuensaajan normaaliin ja muutoin moitteettomaan toimintaan pitää selvittää näiden muutosten merkitys tuen tavoitteiden kannalta ja arvioida perinnän vaikutuksia tuensaajan asemaan suhteellisuusperiaatteen valossa. Näissä tilanteissa voidaan joutua vaikeisiin tulkintatilanteisiin ja oikeusriitoihin. Niitä voidaan välttää tukipäätöksen ehtojen oikealla muotoilulla.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaissut muutamia tuen takaisinperintää koskevia hallintoriitoja. 4.4.2005 antamassaan ratkaisussa (taltio 728, dnro 729/2/03) KHO palautti

---

<sup>901</sup>HE 63/2001 vp, 22 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

teollisuusvoituen palauttamista koskeneen asian uudelleen käsiteltäväksi.<sup>902</sup> KHO:n päätöksen mukaan tukiviranomainen ei ollut ottanut takaisinperintäpäätöstä tehdessään huomioon tuen väärään käyttöön vaikuttaneiden ristiriitaisten viranomaisohjeiden vaikutusta. Näin asiassa ei ollut tehty riittävää selvitystä tuen käytöstä ja tuen käytön ristiriitaisen viranomaisohjauksen vaikutuksista siihen. Viranomaisen harkinta takaisinperintäpäätöksessä oli perustunut liian suppeisiin tietoihin ja väärään oikeudelliseen arvioon.

Silloin kun takaisinperintä ei perustu tuensaajan väärinkäyttöksiin on muistettava, että takaisinperinnän mahdollisuus vähentää tuensaajan tuesta saamaa taloudellista hyötyä, jos tuki vaikeuttaa perusteltujen muutoksien tekemistä tuensaannin jälkeen. Takaisinperintä tuo muutoksiin lisää kustannuksia. Toisaalta taksiperinnän on katsottu ehkä lisäävän tukien vaikuttavuutta etenkin tilanteessa, jossa on tuettu investointeja kotimaahan. Tuotannon siirtäminen ulkomaille voi silloin olla perusteena tuen takaisinperinnälle ja tuotannon siirron kustannukset nousevat. Ympäristötukien kannalta tilanne on hieman erilainen sillä ainakaan ympäristönsuojelun tasoa parantavien toimien kustannuksia ei tulisi lisätä aikaisemmin myönnettyjen tukien takaisinperinnällä.

#### *Takaisinperittävälle tuelle maksettava korko*

Takaisinperittävän koron suuruudesta määrää VAL 24 §, jonka mukaan palautettavalle määrälle on maksettava vuotuista korkoa maksupäivästä lukien korkolain (633/1982) 3 §:n 2 momentin mukaan lisättynä kolmella prosentilla. Maksettava korko on siis Euroopan keskuspankin määräämä viitekorko (perusrahoitusoperaatioiden korko) lisättynä kolmella prosenttiyksiköllä.

Komission vaatiman takaisinmaksun yhteydessä maksettavaksi määrätty korko määräytyy viite- ja diskonttokorkojen vahvistamismenettelystä annetun tiedonannon mukaan (EYVL C 273, 9.9.1997, s. 3). Koron on tarkoitus vastata käypää markkinakorkoa, jotta takaisinperinnällä saataisiin palautettua ennalleen vallinnut kilpailutilanne.<sup>903</sup> Korko on sama kuin aluetukien nettoavustusekvivalentin laskennassa käytetty korko. Komission käyttämien korkojen suuruudet löytyvät komission kilpailuosaston verkkosivuilta.<sup>904</sup>

Korkojen suuruuden osalta näyttäisi siltä, että kansallisesti määrätty tuen takaisinperintä sisältää hieman korkeamman koron kuin komission määräämässä takaisinperinnässä. Korkokantojen ero ei aiheuttane oikeudellisia ongelmia. Kotimaisen koron määräytymisen perusteena ei ole käytetty viittauksia kilpailutilanteen palauttamiseen, vaikka näyttää ilmeiseltä, että siinäkin on pyritty hakemaan markkinoilla käytettyä korkoa. Valtionavustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 63/2001 vp)

---

<sup>902</sup>Teollisuusvoituki ja sen käytön ohjaus perustuivat komission asetukseen (ETY) N:o 579/88 ja (EY) 2571/97 ja menettely lakiin maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä (1336/1992). Tuensaajan (voin tuottaja) olisi tullut varmistaa ja valvoa, että tuen sisältävää teollisuusvoittoa käytetään sen asiakasyrityksessä (leipomoyritys) oikeiden tuotteiden valmistuksessa. Tätä vastuuta ei voinut siirtää yksityisoikeudellisella sopimuksella viranomaisia sitovalla tavalla toiselle osapuolelle. Viranomaisen puutteellinen harkinta takaisinperinnässä aiheutti asian palauttamisen myös KHO:n ratkaisussa 6.4.2005 (taltio 756, dnro 1505/1/03). Viranomaisohjauksen epäselvyyksiä ei oltu otettu huomioon tässäkin tukiviranomaisen takaisinperintäpäätöksessä. Arvonlisävero ei ollut tukikelpoinen kustannus investointihankkeessa.

<sup>903</sup>Tämä kanta käy ilmi esim. komission tiedonannosta sääntöjenvastaisesti myönnetyn tuen takaisinperinnässä sovellettavasta korkotasosta (2003/C 110/08). Korko määräytyy pankkien välisiin 5 vuoden swap-korkoihin korotettuna 0,75 prosentilla. Italiassa (2 %), Portugalissa (2 %) ja Kreikalla (3 %) on korkeampi preemio.

<sup>904</sup>[http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/others/reference\\_rates.html](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/reference_rates.html) , vierailtu 19.12.2005.

mukaan takaisinperinnässä käytettävä korko on yksikantaan korkolain 3 §:n 2 momentissa tarkoitettu yleinen tuottokorko lisättynä kolmella prosenttiyksiköllä. Tämä on siis korko, jota on maksettava, jos sopimuksessa on määrätty koronmaksuvelvollisuudesta määräämättä koron suuruudesta. Kolmen prosentin marginaalille ei löydy lähempää perustelua.

# V YMPÄRISTÖNSUOJELUN TUKIEN OIKEUDELLISEN SÄÄNTELYN TOIMIVUUS JA KEHITTÄMISTARPEET

## 5.1 Suomalaisen ympäristönsuojelun julkisen tuen oikeudellisia ja institutionaalisia piirteitä

Julkinen valta voi tukea taloudellisesti elinkeinotoiminnan hankkeita hyvin erilaisin yhteiskuntapoliittisin tavoittein. Näitä ovat ainakin talouden kasvu, työllisyyden ylläpitäminen, alueellinen tasapaino ja tasa-arvo, ympäristönläatu, teknologinen kehitys, terveys ja turvallisuus ja sosiaaliset oikeudet. Ympäristöpolitiikan kannalta julkisen tuen erityispiirteiksi nousee tämän tutkimuksen perusteella erityisesti kaksi seikkaa. Ensinnäkin ympäristöpolitiikan tehokkuus edellyttää julkisen tuen rajoitettua käyttöä. Ympäristönsuojelun aiheuttamien kustannusten tulee sisältyä tuotteiden ja palvelusten hintoihin, jotta tuottajat ja kuluttajat voivat saada markkinoilta oikeita kannustimia toimintansa. Koska ympäristöongelmat johtuvat tuotannon ja kulutuksen negatiivisista ulkoisvaikutuksista ympäristönsuojelutoimien julkinen tuki toimii pääsääntöisesti suojelutavoitteita vastaan.

Tästä huolimatta ympäristönsuojelun julkisen tuen käyttöä voidaan perustella sen kiinteällä yhteydellä perinteiseen hallinnolliseen ohjaukseen. Tässä yhteydessä tuki voi edistää ympäristöpolitiikan tavoitteiden poliittista asettamista ja myös hallinnollisen ohjauksen toteutusta sitoessaan kuormittajat ympäristöviranomaisen asettamiin tavoitteisiin ja velvoitteisiin.

Nämä tekijät edellyttävät ympäristönsuojelun julkisen tuen oikeudelliselta sääntelyltä avoimuutta ja julkisuutta, joka ei välttämättä ole samalla tavalla perustelua muilla politiikan aloilla. Elinkeinotoiminnassa toteutettuja ympäristönsuojelutoimia ei tule lukea liikesalaisuuksien piiriin niin, että toimivia ratkaisuja jäisi piiloon tukipäätösten rajoitetun julkisuuden vuoksi. Tukipäätösten julkisuus vähentää myös ympäristönsuojelun tuen haitallisia kilpailuvaikutuksia ja edistää ympäristönsuojelutekniikan leviämistä, jos myös kilpailijat voivat ottaa toimivat keinot käyttöön. Tukipäätösten julkisuuden edistäessä hallinnon toteutuksen laatua ja luotettavuutta voidaan laajempaa julkisuutta perustella myös muiden kuin ympäristönsuojelun tukien kohdalla.

Tässä tutkimuksessa käytössä olleiden selvitysten ja teoreettisen kirjallisuuden perusteella ympäristönsuojelun julkisen tuen vaikuttavuudesta ympäristöpolitiikan keinona saa hyvin negatiivisen kuvan. Vaikuttavuuden arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon tuen tavoitteet ja toiminta sääntelykokonaisuudessa. Suomessa tuen kiinteä liittyminen hallinnolliseen ohjaukseen voi antaa vaikuttavuudesta myönteisemmän kuvan. Vähäinenkin tuki voi auttaa politiikan toteutusta ja edistää vaadittujen toimien toteuttamista. Tukihakemukset voivat myös antaa viranomaisille tärkeää tietoa kuormittajien toiminnasta ja toimialan mahdollisuuksista.

### *Lainsäädännön sovellettavuus ja tuen määrittelyt*

Euroopan yhteisön lainsäädäntö sisältää oikeudellisen määritelmän valtiontuesta. Valtiontuki on luettavissa julkisen tuen alaryhmäksi. Tämä alaryhmä jakautuu vielä sallittuihin ja kiellettyihin valtiontukiin. Toiseen alaryhmään kuuluvat julkiset tuet, jotka eivät vaikuta sisämarkkinoiden toimintaan haitallisella tavalla. Oikeudellisen määritelmän

mukaan valtiontukea on Euroopan Unionin alueella tapahtuvan kaupan ja siellä toimivien markkinoiden kannalta haitallinen julkinen tuki.

Tutkimuksessa esiin tulleiden seikkojen perusteella voidaan arvioida tuen oikeudellisen määrittelyn ja valtiontuen valvonnan vaikutuksia tukien käyttöön. Euroopan komission valvonta näyttää vaikuttaneen tukien käyttöön ensinnäkin vähentäen niitä määrällisesti ja toiseksi muuttaen tukien käyttökeinoja. Tosin valvonnan lisäksi muutoksiin ovat voineet vaikuttaa muutkin seikat. Suomessa kaikkien harkinnanvaraisten tukien (siis myös muiden kuin ympäristönsuojelun tukien) käyttö on hieman vähentynyt. Tämä näkyy selkeästi komission keräämissä tilastotiedoissa. Niiden mukaan harkinnanvaraisten tukien rahamäärä on vähentynyt vuosien 1994-2003 aikana noin 20 prosenttia (avustukset, lainat ja takaukset). Huomattavaa on kuitenkin, että Suomessa verotukien määrä on kasvanut melkein vastaavalla määrällä. Ympäristönsuojelun tukien kohdalla harkinnanvaraisia tukia ovat vähentäneet yhden tukikeinon poistuminen kokonaan (ympäristönsuojelun edistäminen). Toisaalta ympäristönsuojeluun Suomessa suunnatun tuen osuus kokonaistuesta on kasvanut komission tilastojen mukaan huomattavasti vuosina 1993-2003 (2 % -> 20 %). Kasvu on suuntautunut erityisesti ympäristöystävällisen energiantuotannon tukemiseen ja sen yleisiin verotukiin.

Ympäristöpolitiikan kannalta tukien käytön kehitystä voidaan arvioida tässä tutkimuksessa käytetyn teoreettisen taustan mukaan. Tuen käyttökohteiden muutos osoittaa ympäristöpolitiikan tämän hetkisen painopisteen olevan energia- ja ilmastopolitiikan toteuttamisessa. Toimiessaan kollektiivien päätöksenteon välineenä julkista tukea on voitu käyttää neuvotteluvälineenä energia- ja ilmastopolitiikan tavoitteenasettelussa ja toteuttamisessa. Painopisteen muutokset tukevat myös näkemystä, jonka mukaan julkinen valta voi käyttää tukea apukeinona politiikan tavoitteiden asettamisessa. Tuella tulee siis vaikuttaa merkittävien intressiryhmien kannatukseen.

Havaittu pyrkimys siirtää tukien rahoitus näkymättömiin eli talousarvion menomäärärahoista tulopuolelle tai kokonaan käyttäjien rahoitettavaksi voi myös tukea näkemystä että tukia käytetään välineenä kollektiivisessa päätöksenteossa.<sup>905</sup> Jos politiikkaa tarkastellaan intressiryhmien markkinapaikkana, voidaan ajatella että julkinen valta ja poliitikot haluavat vahvistaa asemaansa käyttämällä julkista tukea, jolloin tukeen käytettyjen julkisten varojen määrää ei haluta korostaa.

Tukivälineiden vähentyminen muiden kuin energiasektorin kohdalla voi johtaa ympäristöviranomaisten toiminnan muutoksiin. Toimiessaan viranomaisten keinona hankkia tietoa ja sitoa sääntelyn kohteet politiikan tavoitteisiin ympäristönsuojelun tukien vähentyminen voi johtaa lyhyellä aikavälillä politiikan toimivuuden heikentymiseen ja pidemmällä aikavälillä viranomaistoimien suuntaamiseen uudella tavalla.<sup>906</sup> Käytettäväksi voisivat silloin tulla oikeudellisesti järeämmät keinot kuten erilaisten vastuusäännösten käyttö (rikosoikeudellinen vastuu ja vahingonkorvausvastuu).

---

<sup>905</sup>Verotukia listataan VATT:n ylläpitämässä selvityksessä, mutta siinä ei yksilöidä riittävällä tarkkuudella esimerkiksi ympäristönsuojelun tukia. Tässä tutkimuksessa mukana olleista julkisista tuista siinä näkyy ainoastaan Ekokem Oy Ab:n TVL:n mukainen verovapaus.

<sup>906</sup>Ympäristönsuojelun edistämistä avustusten lakkauttamista pidettiin eräissä eduskunnan kannanotoissa harkitsemattomana, sillä tuki nähtiin tärkeänä osana ympäristöviranomaisten keinovalikoimaa. Näin lausuttiin mm. vuoden 2003 Valtion talousarvioesityksessä määrärahan 35.10.63 - "Ympäristönsuojelun edistäminen" yhteyteen liitetystä valtiovarainvaliokunnan mietinnössä (VaVM 40/2002 vp). Samoin lausuttiin eduskunnan lausumassa 22. vuoden 2004 talousarvioesityksen yhteydessä. Valtiovarainvaliokunta katsoi mm. valtakunnallisen jätesuunnitelman ja kansallisen biojätestrategian edellyttävän em. määrärahan käyttöä. Näin ei kuitenkaan tehty. Vuoden 2005 talousarviossa menomomentille lisättiin miljoona euroa yhdyskuntien ja haja-asutuksen vesiensuojelua edistäville hankkeille. Vuoden 2006 talousarviossa ympäristönsuojelun edistämiseen suunnattuja määrärahoja ei ole.

Ympäristötukien määrän vähentyminen muualla kuin energia- ja ilmastopolitiikassa voi tuoda mukanaan muutoksia myös poliittiseen päätöksentekoon. Tähän johtavat viranomaisten käytettävissä olevan tiedon väheneminen ja suhteiden etäytyminen toiminnanharjoittajiin. Tämä voi toisaalta vahvistaa ympäristöjärjestöjen asemaa ympäristöpolitiikan päätöksenteossa.

Julkisen tuen kansallinen sääntely on varsin erilaista eri tukimuotojen kohdalla. Haitalliseksi katsottujen (valtioneuvoston tukien) ja yleensä harkinnanvaraisten suorien tukien sääntely on hyvinkin yksityiskohtaista, kun taas eräiden lähinnä kilpailun kannalta haitattomiksi katsottujen ja yleisten tukien (esim. yleiset verotuet) kohdalla kotimaista sääntelyä ei ole juuri lainkaan, vaikka samat eurooppaoikeuden säännökset koskevat niitäkin. Yksityiskohtaiseen sääntelyyn johtavat käytännössä avustusten jaon valtiontaloudelliset reunaehdot, sillä suorien tukien jako edellyttää väärinkäytösten estämistä ja myös tehokkaan viranomaiskäytännön edistämistä.

#### *Tukiviranomaisen vaikutus politiikan sisältöön*

Ympäristönsuojelun tukien toteuttaminen ja myös muotoilu on käytännössä lähes täysin valtioneuvoston määräysvallassa. Talousarvion ja lainsäädännön vaikutus ympäristötukien käyttöön kohdistuu käytännössä vain rahamäärän ylärajaan ja menettelyyn. Verotukien kohdalla lainsäädännöllä on suurempi merkitys tukien kohdentamisessa erilaisiin suojelutoimiin. Suurin osa ympäristötuista toimii talousarvion ulkopuolella tai eikä tule esiin talousarviota käsiteltäessä (verotuet, TEKES jne.). Tärkeimmät päätökset eli päätökset tukien kohdentamisesta eri kohteisiin tekee valtioneuvosto tai ministeriö ja tukiviranomainen. Samat tahot päättävät käytännössä myös ympäristöpolitiikan tavoitteista erilaisten ohjelmien avulla (esim. vesiensuojeluohjelmat).

Näissä olosuhteissa ympäristötuet voivat toimia varsin tehokkaasti politiikan toteuttamisen välineenä. Kuitenkin tukiohjelmien yhteiskunnallisen tehokkuuden tai tarkoituksenmukaisuuden arviointi on ongelmallista tai jopa mahdotonta. Tukiohjelman toimivuuden jälkikäteisessä yleensä taloudellisessa arvioinnissa ei yleensä voida ottaa lainkaan huomioon sen merkitystä kollektiivisessa päätöksenteossa tai viranomaisten toiminnassa. Valtiontalouden tehokkuuden ylläpitämiseksi toimitetut vaikutusanalyysit voivat pahimmillaan heikentää ympäristöpolitiikan toimivuutta. Esimerkkinä mainittakoon tästä mm. ympäristönsuojelun edistämisavustusten osakseen saama kritiikki ja niiden lakkauttaminen.

#### *Valtiontalouden vai yleisen edun hoitoa*

Kansalaisten hyvinvoinnin kannalta julkisen vallan kontrolloitu toiminta on eräs keskeisimmistä hyvinvointia lisäävistä tekijöistä. Yhteiskunnalliselta kannalta kapea valtiontalouden hoidon näkökulma on luonnollinen mutta ei ainoa eikä ehkä edes keskeisin julkisen tuen tarkastelun lähtökohta. Kaikki tukiohjelmat tulee toki toteuttaa kontrolloidulla tavalla ja talouden reunaehtojen asettamisessa puitteissa, mutta sen ei tule kaventaa julkisen tuen käyttömahdollisuuksia toimivassa kollektiivisessa päätöksenteossa silloin, kun tuki toimii tarkoituksenmukaisesti ja tuo mukanaan laajasti ottaen enemmän hyötyjä kuin aiheuttaa kustannuksia.

Tämän tutkimuksen aineiston ja kysymyksenasettelun näkökulmasta ei ole mahdollista esittää täsmällisiä arvioita siitä onko ympäristönsuojelun tuilla saavutettu kustannuksia enemmän hyötyjä. Tutkimuksessa käytetyt vaikutusanalyysit ovat yleensä pitäneet tukiohjelmien vaikutuksia vähäisinä. Lisäksi selvityksissä on jätetty huomioimatta ohjelman hallinnon (viranomainen ja yritys) osuus kustannuksineen ja hyötyineen. Kestävän hyvinvoinnin kannalta valtion taloutta keskeisempi seikka on tuki-instituution sovittaminen yhteiskuntaan niin, että se ylläpitää yhtenäisyyttä, oikeusjärjestyksen

toimivuutta ja edistää tiedon käyttöä ympäristöpolitiikan päätöksenteon pohjana. Tukiohjelmien arvioinnissa tämä edellyttää paitsi, että tukiohjelmat tavoittelevat ja toteuttavat poliittisessa päätöksenteossa hyväksytyjä tavoitteita, niin tukiohjelmien tulisi olla myös yleisen edun kannalta tarkoituksenmukaisia eli käytännössä tehokkaita asetettujen tavoitteiden kannalta. Tämän lisäksi tukiohjelmat tulisi toteuttaa valtiontalouden kannalta tarkoituksenmukaisesti eli vähäisin kokonaiskustannuksin.

Verovarojen jakaminen aiheuttaa kustannuksia paitsi verotukseen liittyvän tehokkuustappion muodossa niin myös hallinnollisina kustannuksina. Tukihallinnon viranomaiskustannukset ja yrityskohtaiset kustannukset tulisi pitää pieninä, vaikka kustannuksia aiheuttavilla toimilla voidaan hankkia tietoa ja ehkä tehostaa tukiohjelmien toimintaa valikoimalla parhaita kohteita. Tällaisesta tukiohjelmien tuomasta informatiivisesta hyödystä on kuitenkin saatu tämän tutkimuksen puitteissa vain vähäisiä viitteitä. Syynä tähän on tuki-instituution oikeudellinen toteutustapa, jota leimaa laaja harkinnanvaraisuus, vähäinen julkisuus ja suppea asianosaissiiri. Oikeudellinen sääntely ei siis juuri tue ympäristönsuojelun julkisen tuen tarkoituksenmukaista toteutusta.

Oikeudelliselta kannalta keskeiset hyvän tukiohjelman piirteet ovat tukiohjelmien julkinen kontrolli, päätösten avoimuus ja sekä tukiohjelman että tukipäätöksen perustelujen kestävyys. Tutkimuksessa tarkasteltujen tukiohjelmien osalta näyttää siltä, että oikeudellinen sääntely on joissain kohdissa ristiriitainen yleisen edun kanssa.

Tukiohjelmien poliittinen ja oikeudellinen kontrolloitavuus on periaatteessa järjestetty niin, että kansallisesti hyväksytyt tukiohjelmat tulee alistaa komission arvioitavaksi. Arviointi perustuu ohjelman kansainvälisten haittojen ja hyötyjen arviointiin ja se pyrkii yleisen edun kasvattamiseen. Komission valvonta pakottaa myös jäsenvaltiot perustelemaan tukiohjelmat täsmällisemmin, mikä rajoittaa julkisen tuen käyttöä kapeiden intressien hyväksi.

Tukiohjelmien toteutuksen kontrollia ei ole säännelty vastaavalla tavalla. Yhteisön sääntely ei juuri ulotu siihen. Kansallisella tasolla toteutuksen kontrolli näyttää puutteelliselta sekä oikeudellisesti että käytännössä. Viranomaisen laaja harkintavalta yhdistyy päätösten rajoitettuun julkisuuteen ja muutoksenhaun rajoituksiin.

Tukiohjelmien suunnittelu ja toteutus on käytännössä kokonaan valtioneuvoston ja hallintoviranomaisten vastuulla. Tämä on luonnollisesti perusteltua, koska ohjelmien toteutus vaatii erityistä asiantuntemusta eikä lainsäätäjän toiminta ole tarpeeksi joustavaa muuttuvien tukiohjelmien toteuttamiseksi. Kuitenkin sääntelyratkaisusta johtuva tukipäätösten vähäinen julkisuus ja oikeudellisten valitusmahdollisuuksien vähäisyys johtavat yhdessä julkisen tuen käyttöön liittyvän tiedon epävarmuuksien kanssa siihen, että ohjelmien toteutusta ei voida juuri seurata tai arvioida. Harkinnanvaraisten tukien käyttö näyttää kyseenalaiselta ratkaisulta, ellei näitä kysymyksiä ratkaista tyydyttävällä tavalla lainsäädännössä. Tämä koskee niin ympäristötukia kuin muitakin julkisia harkinnanvaraisia elinkeinotukia.

Tässä yhteydessä on kuitenkin huomattava, että ympäristöpolitiikassa verotukien käyttö on Suomessa lisääntynyt ja harkinnanvaraisten tukien käyttö ei ole lisääntynyt. Verotukien käyttö voi vähentää tukien aiheuttamia hallintokustannuksia ja täsmälliset säännökset vähentävät viranomaisten toiminnan kontrollin tarvetta. Verotuet eivät kuitenkaan anna tukiviranomaisille juuri lainkaan tietoa sääntelyn kohteen toiminnasta eikä viranomaiselle synny tuensaajan kanssa sellaista vuorovaikutusta, joka voisi vahvistaa elinkeinotoiminnan ja yksilöiden sitoutumista valitun politiikan ja sen tavoitteiden toteuttamiseen.

Ympäristötuki-instituution kehittämisen kannalta näyttää siltä, että lainsäädäntöä ja tukihallintoa tulisi kehittää niin, että tukiprosessissa (tuen myöntämisessä) saatu tieto tulee laajaan yhteiskunnalliseen käyttöön. Tämä voisi edellyttää mm. tukipäätösten julkisuutta

koskevien säännösten lieventämistä. Lisäksi tukiasioiden kansallisessa käsittelyssä tulisi asianosaisia koskevia säännöksiä muuttaa niin, että tehtäessä merkittäviä tukipäätöksiä voitaisiin kuulla kilpailijoita tai elinkeinoelämän järjestöjä tiedon keräämiseksi. Muutoksenhakua koskevien säännösten avaaminen olisi myös perusteltua. Näyttääkin siltä, että tukiasioiden käsittelyssä noudatettavia erityissäännöksiä pitäisi muuttaa normaalin hallintomenettelyn suuntaan. Yksinkertaistettu ja suljettu menettely ei edistä tukien käytön kansallista vaikuttavuutta eikä valtiontalouden hyvää hoitoa. Muutos merkitsisi kuitenkin tukihallinnon kustannusten nousua.

#### *Ympäristönsuojelun tukien erityisominaisuuksia*

Suomalaiset ympäristötuet liittyvät elimellisellä tavalla yleiseen ympäristöpoliittiseen hallinnolliseen ohjaukseen, joka asettaa elinkeinonharjoittajien toiminnalle pakottavia velvoitteita. Ympäristötukea käytetään päätöksenteon strategisena apuvälineenä. Tosin eräät uudet käyttöön otetut (vero)tuot pyrkivät vaikuttamaan myös taloudellisten toimijoiden eli yritysten ja myös yksilöiden käyttäytymiseen. Tukien institutionaalinen yhteys ympäristöhallintoon voisi perustella harkinnanvaraisten tukien laajempaakin käyttöä *informaatiohyödyn* tavoittelemiseksi ja toisaalta politiikkaan sitovana prosessina. Tukiohjelmien käyttö ja niiden muutokset eivät kuitenkaan ole aina tukeneet näitä tavoitteita, sillä eräät ympäristönsuojeluavustukset on poistettu ja ympäristötukien suurin rahallinen myöntäjä on kauppa- ja teollisuusministeriö, joka huolehtii enemmänkin taloudellisen tuotannon edellytyksistä kuin ympäristötilasta.

Ympäristöpolitiikka edellyttää yhä useammin erilaisten ympäristöpalvelujen tuottamista kuluttajille ja elinkeinonharjoittajille. Jätehuollon tuottajavastuuseen perustuvat palvelut ovat tästä yksi esimerkki. Ympäristötukien suuntaaminen saastuttavan toiminnan tukeen näyttäisi olevan vähentymässä. Tukien suuntaaminen ympäristöpalvelujen ja puhtaan tuotannon suuntaan näyttäisi perustellulta, jos palvelumarkkinoiden toimivuus näyttää uhatulta. Tässä on kuitenkin huomattava, että usein ympäristöpalvelut toimivat muuten kuin kilpailluilla markkinoilla ja määräävässä markkina-asemassa toimivan toimijan taloudellinen tuki vaikuttaa kyseenalaiselta. Jos ympäristöpalveluiden markkinat eivät toimi kilpailevalla tavalla on myös pohdittava kysymystä voiko yksityinen voitto tavoitteleva yritys toimia sellaisilla markkinoilla hyväksyttävällä tavalla ja kannattaako sen toimintaa tukea julkisin varoin kun muitakin vaihtoehtoja on olemassa.

## **5.2 Arvioita julkisen tuen vaikuttavuudesta**

#### *Huomionosoitus ja eettinen palkitseminen*

Valtiontuella voidaan tavoitella suoraan hyvää itsenäistä vaikuttavuutta, mutta sillä on myös muita kuin suoraan politiikan tavoitteisiin liittyviä tai taloudellisia vaikutuksia. Esimerkiksi myönnettäessä hyvin pieniä avustuksia, joilla ei ole hankkeen toteutuksen kannalta juuri lainkaan taloudellista merkitystä, on tukiviranomaisten puolelta tuen myöntämisen perusteluna pidetty mm. "sysäysvaikutusta" eli pienikin avustus voi saada hankkeen liikkeelle. Julkisen vallan huomionosoitus kannustaisi aloittamaan hankkeita.<sup>907</sup> Taloudellisesti merkityksettömillä tuilla voi siis olla tosiasiaa merkittäviä vaikutuksia käyttäytymiseen. Tämä korostuu ajateltaessa valintoja tehtävän myös muiden kuin välittömään taloudelliseen etuun perustuvien kriteerien valossa. Jos tukien toimivuutta ja

---

<sup>907</sup>Tästä mainittakoon esimerkkinä ympäristökeskusten myöntämät rakennusperinnön hoidon avustukset jotka ovat olleet hyvinkin pieniä. Ks. mm. VTV 47/2003, s. 53.



tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan väärin ymmärrettyjen ja kapeiden taloudellisten seikkojen valossa, saadaan niistä hyvin kielteinen kuva.

Oikeudellisista instituutioista ja niiden vaikutuksista saadaan paremmin todellisuutta vastaava kuva, kun tarkastellaan monipuolisesti mukana olevien tahojen käyttäytymiseen vaikuttavia seikkoja olivat nämä sitten ulkoisia tai sisäisiä tekijöitä. Näiden tekijöitä ei ole ehkä edes mahdollista jakaa tällä tavalla ulkoisiin ja sisäisiin. Keskistä on tarkastella kussakin ongelmaympäristössä toimivien tahojen käyttäytymistä laajasti.

#### *Tukipäätösten tiedolliset mahdollisuudet - signalointi ja julkisuus*

Julkisen tuen ja valtiontuen muita kuin suoria taloudellisia vaikutuksia ovat hyvien hankkeiden tuominen esiin eli signaali vaikutus. Myöntämällä avustusta julkinen valta voi viestittää eri viiteryhmille hankkeen laadusta. Tämä on hakijan kannalta selkeä kannustin hakea tukea, vaikka sen taloudelliset vaikutukset eivät olisikaan merkittäviä tai edes aiheuttamiinsa kustannuksiin nähden positiivisia. Lainsäädännössä toteutettu tukipäätösten rajoitettu julkisuus ei tue tätä vaikutusta.

Julkisen tuen erilaisilla vaikutuskanavilla voidaan tämän tutkimuksen näkökulmasta esittää perusteita tukien käytön organisoinnille. Tukiviranomainen voi olla alallaan toimiva asiantuntija tai valtiontalouden tekninen tai taloushallinnon toimija. Asiantuntijaviranomaisen tehtävät ovat tukiprosessissa erilaisia kuin taloudenpidon tehtäviä suorittavien viranomaisten. Asiantuntijaviranomaisena toimivat esimerkiksi ympäristökeskukset ja TE-keskukset. Teknisiä viranomaisia ovat verohallinnon tahot ja tullilaitos. Tukien signalointikyvyn ja sen mukanaan tuoman tarkoituksenmukaisuuden kannalta on tärkeää, että asiantuntijaviranomaisten on mahdollista käyttää tietojaan hyväksi tukiprosessissa ja kehittää omaa osaamistaan tukihakemusten käsittelyn kautta. Asiantuntijaviranomaisten tehtäviksi ei tulisi asettaa tämän keskeisen tavoitteen ylittäviä toimia, koska ne vievät resursseja tärkeämmiltä toimilta. Tukipäätösten teko voidaan jättää julkisen talouden ammattilaisten tehtäväksi, jos tukiohjelma on rakennettu niin, että viranomaisten harkinnalla tai hakemuksista kertyvällä tiedolla ei ole tukien tarkoituksenmukaisuuden kannalta suurta merkitystä. Tässäkin tapauksessa ”teknisen” tukiviranomaisen tulisi luovuttaa asiantuntijaviranomaiselle kattavat tiedot tehdyistä tukipäätöksistä.

Tässä tutkimuksessa tehtyjen havaintojen mukaan tukien myöntämisen sääntelyssä ei ole nähtävissä suuria ongelmia. Harkinnanvaraiset tuet myönnetään yleensä asiantuntijaviranomaisten toimesta. Lähes ainoa poikkeus on elinkeinoverotukseen sisältyvä ympäristöinvestointien nopeutettu poisto-oikeus, jonka toteuttaa verohallinto. Lisäksi eräät asuntojen energiansäästöön liittyvät tarkasti säänneltyt tuet myöntää asiantuntijaviranomainen ilman sen suurempaa harkintaa. Monet ympäristöystävällisten tuotteiden tai tuotantotapojen verotuet myöntää tullihallitus. Ympäristöhallinnon kannalta voidaan nähdä ongelmana, että siltä puuttuu tukien muodossa oleva keino toimia yhteistyössä sääntelyn kohteiden kanssa. Puutteen käytännön merkitystä on kuitenkin vaikea arvioida tämän tutkimuksen aineiston valossa. Sen selvittäminen vaatisi tuekseen tarkempaa ympäristöhallinnon tutkimusta kuin mikä on ollut mahdollista tämän tutkimuksen puitteissa.

Hyvien hankkeiden seulominen esiin hakijoiden keskuudesta edellyttää tukiviranomaiselta tietoa omalta toimialaltaan ja paikallisesta ympäristöstä. Tukiprosessin ja viranomaisen toiminnan organisoinnin ja oikeudellisen sääntelyn on myös annettava mahdollisuudet käyttää asiantuntijatietoa hyväksi ja kerryttää sitä käyttökelpoiseen muotoon. Tukiprosessissa toiminnan tarkoituksenmukainen organisointi edellyttäisi siis voimavarojen kohdistamista tukiharkintaan ja sitä kautta tukivarojen oikeaan kohdentamiseen. Tässä yhteydessä päätösten perustelujen osuus nousee tärkeäksi.

Harkinnanvaraisten tukipäätösten perusteluvelvollisuuden tulkinnanvarainen sääntely näyttää tästä näkökulmasta ristiriitaiselta. Myönteisten tukipäätösten Tukiviranomaisen toteuttama tuen käytön valvonta näyttäisi tarpeettomalta yli sen mitä viranomaisen asiantuntemuksen kehittäminen edellyttää. Tavoitteiden toteutumisen valvonnan yhteydessä on toki mahdollista huomata myös mahdollisia väärinkäytöksiä. Tuen alueellisessa ja toimintokohtaisessa kohdentamisessa tukiviranomaisen hallussa oleva tieto voi myös olla arvokasta ja huomioon otettavaa. Jos tukiohjelma on rakennettu siten, että tuen jakavalta viranomaiselta ei vaadita erityistä asiantuntemusta, on varmasti luonnollista, että viranomainen keskittyy tuen väärinkäytön seurantaan.

#### *Yleinen etu ja tukijärjestelmien hyväksyttävyyys*

Harkinnanvaraisilla tuilla on vain vähän olemassa olon perusteita, jos niiden avulla kerättyä tietoa ei hyödynnetä toimivalla tavalla. Lisäksi tukijärjestelmillä ei ole varaa joutua sellaisen kritiikin kohteeksi, joka asettaa niiden oikeudenmukaisuuden tai toimivuuden kyseenalaiseksi. Tiedon tehokas hyödyntäminen edellyttäisi tukiohjelmilta ja yksittäisiltä tukipäätöksiltä selkeästi laajempaa julkisuutta. Julkisuuden laajentaminen edellyttäisi nähtävästi muutoksia liikesalaisuutta säänteleviin säännöksiin. Julkisuuden piiriä ei voitane laajentaa riittävästi lain tulkintaa muuttamalla, vaikka korkeimman hallinto-oikeuden päätökset ovat selkeyttäneet tukipäätösten julkisuutta ja edenneet sitä laajentavaan suuntaan. Viranomaistoiminnan julkisuutta sääntelevästä laista voitaisiin kyllä löytää perusteita tukipäätösten julkisuutta huomattavasti laajentavillekin tulkinnoille.

Tukijärjestelmien hyväksyttävyyttä vähentää myös päätöksenteon suljettu prosessi, sillä prosessiin ei ole käytännössä mahdollista ottaa mukaan muita tahoja kuin tuenhakija. Rahallisesti pienissä tuissa se voisi olla kustannuksiltaan liian kallista, mutta suurissa tukipäätöksissä prosessiin voisi olla tarpeen saada mukaan myös muiden tahojen käsityksiä ja tietoja. Sama vaatimus kohdistuu myös tukiohjelmien laadintaan. Se tapahtuu käytännössä yleensä julkisuudelta piilotettuna valtioneuvoston, ministeriöiden ja viranomaisten päätöksiin ja siinä ei juuri ole tilaa laajemmille intressitahoille. Siksi päätöksenteon pohjana oleva tieto on laadultaan kapeaa ja määrältään vähäisempää kuin mitä se voisi olla.

Yleisesti tukiohjelmien vaikuttavuutta arvioineiden selvitysten antama pessimistinen kuva tukiohjelmien vaikutuksista asettaa kysymyksen mitä tapahtuisi, jos julkisia ja harkinnanvaraisia elinkeinotukia vähennettäisiin merkittävästi. Olisiko olemassa vaihtoehtoisia tai edullisempia tapoja vahvistaa julkisen vallan ohjaavaa roolia yleisesti hyväksytyjen tavoitteiden kohdalla. Tämän tutkimuksen aineiston pohjalta vastausta ei voida antaa. Hyvät keinot määräytyvät kuitenkin niiden tekijöiden mukaan, jotka vaikuttavat siihen miksi lakia noudatetaan. Lisäksi niiden on sovittava julkisen vallan omiin instituutioihin ja toimintatapoihin. Niiden tekijöiden analyysillä voidaan löytää hyviä keinoja oikeudellisen sääntelyn ja ohjauksen parantamiseksi. Käytännössä keinot voivat olla varsin tuttuja, kuten parempi tiedonhallinta, julkisuus, paremmat yhteydet ongelman aiheuttajiin ja niistä kärsiviin, parempi sitoutuminen asetettuihin tavoitteisiin jne.

Harkinnanvaraisen ympäristötuen ohjausvaikutukset näyttävät määräytyvän tuenhakijan sisäisen päätöksenteon kautta. Harkinnanvaraista tukea saava yritys voi sisäistää lainsäätäjän ja viranomaisen tavoitteet oikein järjestetyn tukiprosessin kautta. Tukiprosessi on suunniteltava vahvistamaan tätä vaikutusta. Näkökulmaa tukevat arviot

tukien ulkoisesta vaikuttavuudesta, joka on arvioitu heikoksi.<sup>908</sup> Lisäksi oikeudellinen kulttuuri korostaa nykyisin viranomaisen ja sen hallinnon kohteen välisessä suhteessa enemmän yhteistyötä kuin määräysvaltaa. Tämäkin korostaa valtiontuen muiden kuin suorien taloudellisten vaikutusten tärkeyttä.

Keskeisiltä osiltaan suomalainen ympäristötukijärjestelmä on legitimoinut ympäristöpolitiikan ja ympäristöviranomaisten toiminnan ja tavoitteet. Näin on erityisesti harkinnanvaraisten tukien kohdalla mutta yhä enemmän myös verotukien kohdalla (esimerkkeinä ilmastopolitiikkaa tukevat verotuet). On kuitenkin vaikea esittää arvioita siitä kuinka merkittävä ympäristötukien legitimoiva vaikutus on ja näin ollen on myös vaikea arvioida, kuinka tukijärjestelmien muuttaminen vaikuttaisi suomalaiseen ympäristöpolitiikkaan. Verotuet toimivat myös käytännössä kannustaen toivottuun toimintaan. Toisaalta on kuitenkin huomattava, että mm. energiantuotannon tuet vaikuttavat energiankäyttöön pitäen yllä energiariippuvuutta. Ympäristöystävällisen energiantuotannon tuet voidaan kuitenkin nähdä välttämättömyytenä kohdattaessa tulevaisuuden asettamia ongelmia kuten ilmastonmuutos ja fossiilisten polttoaineiden väheneminen.

#### *Oikeudellisen sääntelyn ja valtiontuen asema yhteiskunnassa*

Tutkimuksessa esiin tulleet seikat esittävät oikeudellisen sääntelyn varsin epävarmana yrityksenä vaikuttaa yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisuihin. Yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisussa oikeudellisella sääntelyllä ei näyttäisi itse asiassa olevan suurtakaan itsenäistä merkitystä. Sääntelyn merkitys avautuu ja sen vaikutukset paljastuvat vasta tarkasteltaessa ihmisten ja yhteisöjen käyttäytymistä. Keskeinen edellytys oikeudellisen sääntelyn onnistumiselle on oikea arvio siitä, mikä tekijä vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen kussakin tilanteessa. Tässä tutkimuksessa vaikuttaviksi tekijöiksi oli katsottu sekä sisäiset (moraali ja tunteet) että ulkoiset tekijät (hyöty, yhteisön mallit ja odotukset, pakko). Tarvittaessa oikeudellisen sääntelyn toteuttamiseen on käytettävä runsaasti hallinnollisia resursseja eli julkisen sektorin palveluksessa olevien yksilöiden organisoitua työtä.

Käyttäytymisen muuttamisessa yksilöiden ja organisaatioiden käytettävissä oleva tieto ja toiminnalle asetetut ulkoiset rajoitukset ovat ehkä keskeisimmät tekijät, joihin voidaan vaikuttaa oikeudellisella sääntelyllä. Poliittisessa prosessissa tuotettu lainsäädäntöratkaisu tulee perustaa parhaaseen saatavilla olevaan tietoon. Kun kollektiivinen päätöksenteko on avointa ja laajasti edustuksellista, päätös perustuu suuremmalla todennäköisyydellä kattavaan ja julkisuuteen leviävään tietoon. Lainsäädäntöratkaisun jälkeen sen toimeenpanon toteuttaa yleensä julkinen valta asettaen yksilöille ulkoisia rajoitteita käytössään olevien voimakeinojen avulla. Julkisessa tuessa voimankäyttö näyttäytyy varsin piilotetussa muodossa.

Oikeudellisen sääntelyn onnistuminen riippuu usein keskeisellä tavalla viranomaisten toiminnan onnistumisesta. Erityisesti pyrittäessä muuttamaan käyttäytymistapoja viranomaisen tulee usein puuttua havaittuun säännösten vastaiseen käyttäytymiseen. Usein juuri viranomaisen tulee ilmoittaa päätöksellään (esim. ympäristölupa) mikä on kussakin tapauksessa säännönmukaista käyttäytymistä. Viranomaisen tehtävät määräytyvät lainsäädännön mukaan ja niiden intensiteetti voi vaihdella. Valtiontukien kohdalla näyttää siltä, että harkinnanvaraisten valtiontukien kohdalla viranomaisilta vaaditaan hyvin intensiivistä vaikuttamista ja osallistumista yhteisöjen toimintaan. Esiin tulleiden

---

<sup>908</sup>Ympäristötukien taloudelliset vaikutukset riippuvat toki viimekädessä kunkin yrityksen asemasta ja ominaisuuksista. Pienille yrityksille vähäisetkin tuet voivat olla merkittäviä ja vaikuttaa niiden päätöksiin.

seikkojen valossa näyttää siltä, että joissain tapauksissa lainsäädännön vaatimien toiminen toteuttaminen ei ole mahdollista tai että viranomaiset eivät ole valmiita toteuttamaan niitä. Esimerkiksi lain edellyttämä tuen tarpeen arviointi näyttää käytännössä vaikealta tai jopa mahdottomalta tehtävältä. Viranomaisen halu käyttää resursseja tukipäätösten valmisteluun ja tukien seurantaan näyttää vähäiseltä, vaikka tälle sisäiselle valvonnalle ja oman toiminnan ohjaukselle on asetettu lainsäädännössä suuri paino. Sen sijaan tukien vaikuttavuuden kannalta tärkeät oikeudelliset kysymykset kuten julkisuus ja päätösten asianosaistahojen määrittely on ratkaistu tavalla, joka ei tue tukiohjelmien toimivuutta parhaalla mahdollisella tavalla.

Ristiriidat laissa asetettujen velvoitteiden ja käytännön välillä luovat harkinnanvaraisten tukien käyttöön oikeudellista epävarmuutta ja ennakoimattomuutta, joka voi heikentää sääntelyn vaikuttavuutta ja hyväksyttävyyttä. Pahimmillaan se avaa tietä väärinkäytöksille sekä viranomaisten että tuen saajien keskuudessa. Elinkeinotoiminnan harkinnanvaraisten tukien onnistunut ja nykyisen laajuinen käyttö ohjauksena näyttää edellyttävän enemmän julkisia resursseja kuin mitä siihen on oltu valmiita käyttämään. Tässä yhteydessä tulisi ottaa kantaa myös kysymykseen kannattaako tukien jakamiseen ja valvontaan käytettäviä resursseja lisätä vai olisiko parempi käyttää varat julkisen hallinnon muiden palvelujen tuottamiseen.

Resurssien oikeaa kohdentamista ei ole tässä mahdollista analysoida tyhjentävästi. Ympäristöpolitiikan kohdalla voidaan kuitenkin korostaa, että sikäli kun ympäristöhaittojen ja -ongelmien ratkaisut riippuvat uuden tiedon löytämisestä, teknisestä kehityksestä ja uuden tekniikan käyttöönotosta nämä ovat myös keskeisiä julkisen vallan ratkaisuja vaativia kysymyksiä. Näissä yhteyksissä myös harkinnanvaraisen tuen käytölle voidaan löytää perusteltuja kohteita, jos tuet kohdistuvat näille toiminta-alueille. Ympäristötukien tehokkuutta, tarkoituksenmukaisuutta tai täsmällisiä vaikutuksia ei tässä yhteydessä varmaankaan voida arvioida rahallisesti tai muuten täsmällisesti. Tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa tulee enemmänkin pohtia voidaanko järjestelmän toimivuuteen luottaa ja onko tavoitteet asetettu oikein.

Arvioitaessa julkisen tuen oikeudellista sääntelyä kokonaisuutena näyttää siltä, että harkinnanvaraisten tukien osalta järjestelmä ei rakennu kestäväälle pohjalle. Tukilainsäädäntöön liittyvät oikeudelliset velvoitteet ovat niin laajat ja vaativat, että niiden ennustettava ja kontrolloitu käyttö sopisi vain pienten rahavirtojen käsittelyyn. Ympäristösuojelun valtiontukien osalta ongelmat näyttäisivät tältä osin olleen varsin pieniä, sillä harkinnanvaraisia tukia on ollut käytössä suhteellisen vähän.

Julkisen tuen osalta tulee kuitenkin muistaa, että harkinnanvarainen tuki on vain yksi käytettävissä olevista keinoista. Yleisten tukien kuten verotukien osalta monet esiin tulleet oikeudelliset ongelmat ovat vähäisempiä tai niitä ei ole lainkaan. Tukipolitiikan suuntaaminen yleisiin eli lähinnä verotukiin näyttäisi tämän perusteella suositeltavalta ratkaisulta, vaikka siihenkin liittyy lähinnä verojärjestelmän rakenteen mukanaan tuomia ongelmia. Verotuksen tulisi olla selkeää, ennustettavaa ja yksinkertaista. Lisäksi veropohjan kapeneminen johtaa jäljellejäävien verotettavien tulojen, tuotteiden tai palvelujen verorasituksen kiristymiseen. Ympäristöpoliittisten verotukien erityispiirteistä johtuen tämä ei kuitenkaan ole niin suuri ongelma kuin muutoin. Ympäristöperusteiset verotuet siirtävät resursseja pois saastuttavista toimista puhtaampien hyväksi.

# Abstract

## **State Aid in the Interface of Law and Politics: Environmental Protection as an Example**

Kristian Siikavirta

In this study subsidies are analysed as an instrument for environmental protection. The main focus is on the national legal rules regulating the use of subsidies and also on the actual use of subsidies for environmental protection in Finland. The Environmental subsidies for agriculture are not covered. The aim is to clarify the legal characteristics of subsidies in general and the environmental subsidies in particular. Secondly legal principles found are analysed in order to uncover their theoretical appropriateness as well as their practical effects when working with environmental policy which primary tools are legal obligations given by public authorities.

The analysis is based on a functional approach. The chain of activities needed when subsidies are used is developed. It contains following activities namely discovering the problem, setting the targets, choosing the instruments, establishing the subsidy programs, distributing the benefits, monitoring effects and firm level use of the subsidies, and evaluating the effects for future improvement. First this study focuses on the legal rules regulating the establishment and planning of a subsidy program. Secondly is analysed the law regulating the distribution of the benefits to firms by the public authorities. This analysis sheds light on the dynamics between these the seemingly unconnected phases and gives the means to discover the features of good legal rules and regulation.

The theoretical background used to uncover the social connections of the environmental subsidies is, in the first instance, the economic theory of environmental protection. That normative theory provides criteria for the evaluation of subsidies as an environmental policy instrument and also for the evaluation of the legal rules and regulation on environmental subsidies. The establishment of actual subsidy programs and set goals can be analysed and explained through some basic ideas from public choice theory and from the related interest group theory. The administrative procedure governing the distribution of subsidies can be analysed by applying the economic theory of administrative law (based on transaction costs) and also by using the principal agent theory founded on the idea of uncertain information between the legislator and public authorities. The common theme of these different theories is the analysis of the decision-making process of public authorities on the different levels of society. The common to that decision-making setting is the question how to build a good environmental subsidy program and how to distribute the funds to beneficiary firms and industries in an efficient and justified way. These theories helps to evaluate the true functioning of legal rules and regulation. This aim could not be achieved through research carried out only using traditional legal dogmatics. The selected versatile theoretical structure offer some new arguments to legal argumentation.

In this study subsidies are defined widely as all acts of state or public power which are meant to give persons or organisations positive economic incentives to act according to the legislators will. The European Union legislation, namely the treaty establishing the European Community article 87(1), makes a division in the definition of public subsidies between two subclasses - state aid and other public subsidies. The use of state aid is restricted because of its alleged harmful effects on competition and on welfare. The member states are also supervised by The European Commission.

The definition of environmental protection is functional covering all voluntary or mandatory acts by individual persons or firms which prevent or reduce the harmful effects of human activities on nature or on other individuals. According to this definition many energy policy and transportation policy measures are considered as being part of environmental policy. Public subsidies or positive economic measures intended to encourage environmentally sound consumer behavior are considered as subsidies for environmental protection.

The first part of the study presents the versatile theoretical foundation used in the analysis. The different strands of economic theory are combined with the different areas of law. The idea of using economic theory in the legal argumentation is here supported by a teleological theory of legal interpretation and an instrumental and functional view on law. From this point of departure the explanation of the law is the need to regulate individual action by defining desired (normative) behavior. Other modes of behavior are deterred by legal sanctions or by rules which raise the opportunity cost of normative behavior. Desired behaviour can also be induced by economic subsidies. In general individual action is seen as rational where rationality is based on individual goals and external and internal motivations.

The second part analyses the legal definition of state aid, the European treaty provisions on state aid and the commission's regulation of state aid used in member states. In general, state aid or public subsidies are seen as welfare-reducing act both in legal argumentation and in economic theory unless it is targeted to internalize specific market failures. The normative theory of environmental policy does not support the idea of subsidising environmental protection measures by private firms or individuals and the environmental law has accepted this idea (polluter pays principle). However, European legislation treats state aid for environmental purposes more favourably than other aid mainly because of its horizontal nature and the constant need to improve environmental quality.

The third part focuses on the Finnish environmental subsidies and state aids. The timeframe covers the years 1990, 1995 and 2003. During that time public support for environmental protection in the form of subsidies in Finland has increased both in monetary terms and when individual support programmes or measures are counted. Measured in monetary terms, the trend seems to be rising mainly because of the energy and climate policy. The subsidy instruments that have been used have been changed toward more general measures. Moreover, many new tax subsidies have been created to promote production methods that are environmentally friendly.

One reason to changed the aid patterns is no doubt the extensive and restrictive legal regulation of state aid both on the European level and on the national level. The fourth part of this study analyses the law and legal principles that rule the administrative procedures which state aid authorities must follow when giving public money to applicants. This area of law seems to involve many features intended to make individual aid decisions more efficient. At the same time those rules increase the cost of administration and widen the scope of administrative discretion. Together with a limited possibility to appeal and the limited publicity of individual decisions, these features make this area of legislation and administrative action very vulnerable to criticism and to even malpractice.

The theoretical analysis and the studying of Finnish environmental subsidies and law regulating them shows some legal and practical problems. Individual aid decisions are easily criticized because of the high efficiency requirement of the current law. At the same time, administrative discretion is wide and it seems to be insufficiently ruled by legislation or by the state budget. Furthermore, legal rules oblige public authors to monitor

beneficiaries very closely. It is likely that this monitoring turns out to be random because of limited resources. As a result, this widens the power of public authorities.

The legal analysis of subsidy programs in this study and the economic analyses that have been made on the effects of various subsidy programs by other researchers mentioned in this study indicate that the environmental subsidies in Finland are mainly used as a strategic tool in the legislative process where different interest groups must be satisfied. However, this does not enhance the efficiency of subsidy programs.

State aid and subsidies could function in better coherence with the predominant command and control type of environmental policy. The informative position of the environmental administrators could be improved if the information coming from the aid applications and from the individual decisions could be used to improve the mandatory environmental rules and practices. Nevertheless, there is no indication to this effect in the Finnish environmental subsidies system.

# Liitteet

Liite 1 - Numerotaulukko:

Kuvio 3.2: Erilaisten tukivälineiden osuus tehdasteollisuudelle ja palveluille myönnettyssä valtioneuvossa vuosina 1994-2003 (EU 15).

		avustukset	verovapautus	pääomasijoitus	edullinen laina	veronlykkäys	takaus	
EU-15	94-96	57	23	3	13	1	4	101
	95-97	56	24	4	13	1	3	101
	98-00	63.1	25	0.6	7.8	0.6	2.8	99.9
	01-03	67	22.7	0.7	4.8	2.6	2.2	100
BE	94-96	54	35	1	3	0	6	99
	95-97	57	33	1	4	0	4	99
	98-00	74.6	16.7	3.4	4.1	0.5	0.9	100.2
	01-03	85.3	6.4	0.1	6	1.2	1.1	100.1
DK	94-96	83	10	0	5	0	2	100
	95-97	84	9	0	6	0	1	100
	98-00	84.7	9.8	0	4.2	0	1.3	100
	01-03	94.3	5.7	0	0	0	0	100
DE	94-96	55	15	1	22	1	5	99
	95-97	53	14	1	24	2	5	99
	98-00	55.7	26.1	0.1	11.7	1.2	5.3	100.1
	01-03	64.3	29	1	1.6	0	4.1	100
GR	94-96	66	13		3	0	18	100
	95-97	96	0	0	4	0	0	100
	98-00	95.9	4	0	0	0	0.1	100
	01-03	72.6	27.1	0	0.3	0	0	100
ES	94-96	93	0	0	6	0	0	99
	95-97	88	0	3	9	0	0	100
	98-00	92.6	0	0.9	6.5	0	0	100
	01-03	93.8	0	0.2	6	0	0	100
FR	94-96	44	38	4	3	1	10	100
	95-97	30	40	14	10	1	5	100
	98-00	42.6	46.4	0	7.6	0.4	3	100
	01-03	59.9	26	0	11.3	0.1	2.7	100
IE	94-96	89	0	0	0	0	11	100
	95-97	93	0	0	1	0	5	99
	98-00	19.4	73.9	3.9	0	0	2.8	100
	01-03	35.2	62.1	1.9	0.2	0.4	0.1	99.9
IT	94-96	43	42	9	6	0	0	100
	95-97	50	41	5	4	0	0	100
	98-00	70.1	24.6	1.9	3.2	0	0.3	100.1
	01-03	69.2	9.1	0.6	3.5	17.5	0.1	100
LU	94-96	92	4	0	4	0	0	100



	95-97	92	6	0	2	0	0	100
	98-00	94.9	1.4	0	3.7	0	0	100
	01-03	96.3	0	0	3.7	0	0	100
NL	94-96	73	13	3	2	9		100
	95-97	70	23	0	4	0	2	99
	98-00	77.6	11.4	0	6	3.8	1.2	100
	01-03	63.5	18.1	0	4.9	10.1	3.4	100
AT	94-96	79	0	0	14	0	7	100
	95-97	79	0	0	15	0	7	101
	98-00	79.1	0	0.1	16.9	0	3.9	100
	01-03	89.9	0	0	7.2	0	3	100.1
PT	94-96	82	8	0	2	0	8	100
	95-97	41	56	0	3	0	0	100
	98-00	82.9	1.6	2.9	11	0	1.6	100
	01-03	11.7	82.2	0.3	5.2	0.6	0	100
FI	94-96	81	3	0	15	0	1	100
	95-97	83	3	0	13	0	1	100
	98-00	91.3	1.8	0.4	6.4	0	0.1	100
	01-03	68.5	19.1	6.4	5.9	0	0.1	100
SE	94-96	61	19	2	18	0	0	100
	95-97	66	16	2	16	0	0	100
	98-00	72.4	14.3	1	12.2	0	0.1	100
	01-03	86.5	7.9	1	4.6	0	0.1	100.1
UK	94-96	88	5	0	2	1	4	100
	95-97	89	5	0	1	1	4	100
	98-00	95.8	0.7	0.9	2.6	0	0	100
	01-03	56.7	27	1.1	15.2	0	0	100

Liite 2 - Numerotaulukko:

Kuvio 3.4: Teollisuuden eräiden horisontaalisten valtiontukien prosenttiosuus kokonaistuesta vuosina 1994-2002

		tutkimus- ja kehitys	ympäristönsu ojelu	energiansäästö
EU-15	94-96	9	1	2
	95-97	10	1	3
	98-00	10	7	2
	01-02	14	15	2
BE	94-96	10	0	0
	95-97	13	1	0
	98-00	15	1	0
	01-02	18	2	0
DK	94-96	29	10	34
	95-97	25	13	37
	98-00	13	30	15
	01-02	6	43	10
DE	94-96	7	1	2
	95-97	9	1	2
	98-00	9	13	1
	01-02	14	29	1
GR	94-96	2	0	0

	95-97	0	0	0
	98-00	0	0	-
	01-02	6	1	-
ES	94-96	7	1	1
	95-97	7	1	1
	98-00	7	1	1
	01-02	12	3	0
FR	94-96	21	1	1
	95-97	28	1	1
	98-00	17	1	1
	01-02	16	3	1
IE	94-96	6	0	1
	95-97	5	0	0
	98-00	1	-	1
	01-02	6	-	0
IT	94-96	3	0	1
	95-97	3	0	1
	98-00	5	0	0
	01-02	15	1	0
LU	94-96	7	5	0
	95-97	7	3	0
	98-00	14	3	-
	01-02	16	1	-
NL	94-96	20	10	31
	95-97	21	9	34
	98-00	25	8	16
	01-02	27	28	28
AT	94-96	19	16	1
	95-97	25	9	1
	98-00	29	12	0
	01-02	37	17	1
PT	94-96	4	0	2
	95-97	3	0	1
	98-00	1	-	1
	01-02	4	3	0
FI	94-96	35	2	4
	95-97	35	2	3
	98-00	34	1	13
	01-02	41	20	18
SE	94-96	11	5	3
	95-97	9	4	3
	98-00	18	24	6
	01-02	16	36	13
UK	94-96	12	0	0
	95-97	9	0	0
	98-00	4	2	0
	01-02	19	6	0

Liite 3 - Numerotaulukko

Kuvio 3.5: Ympäristönsuojelun ja energiantuotannon tuet Suomessa vuosina 1995-2003 (milj. Euroa)

	-95	-96	-97	-98	99-	-00	-01	-02	-03
Kokonaistuki (ei maat., kal., liik.)	510	423,1	544,8	518,7	476,2	482,9	403	436,3	519,3
Ympäristönsuojelun ja energiantuotannon tuet	27,4	25,7	18	65,6	69,9	78,3	79,7	93,5	199,4

Liite 4: Taulukon 3.1 merkintöjen selitykset

1. Tuki	Talousarvioehdotuksen määrärahan ja tuloarvion numero.
2. Nimike	Määrärahan tai tuloarvion otsikko tai tukea kuvaava muu nimi.
3. Rahoitus	1a = talousarvion arviomääräraha 1s = talousarvion siirtomääräraha 2t = tuki vaikuttaa tuloverotuksen tuloarvioon 2v = tuki vaikuttaa välillisen verotuksen tuloarvioon
4. Arvo	Käytettävissä oleva arvio tuen valtiontaloudelle aiheuttamasta menosta määrärahana, verotulon menetyksenä tai tuensaajan saamana etuna (yksikkönä 1000 euroa).
5. Tukiväline	1 avustus 2 veron lievennys 3 pääomarahoitus 4 lainat 5 veron lykkäys 6 takaus 7 yleishyödyllisten palvelujen hankinta 8 rahasto
6. Tuen peruste	1 investointi 2 tutkimus ja kehitys 3 toimintatuki 4 muu 5 kustannusten tasaus
7. Tuen kohdennustapa	1 vapaa (viranomaisten harkinta) 2 rajoitettu (yrityskohtainen kohdentaminen perustuu lakiin tai asetukseen)
8. Ympäristön sektori	1 maa-alue 2 vesi 3 ilma 4 luonto, ilmasto
9. Toimiala	1 energia 2 jäte 3 teollisuustuotanto 4 palvelut 5 kulutus 6 yleishyödylliset palvelut
10. Jakotapa	1 hakemus 2 viranomaisaloitteinen
11. Tukiviranomainen	1 ympäristöministeriö 2 kauppa- ja teollisuusministeriö 3 tullilaitos 4 rahasto 5 verottaja
12. Selvitysosa	Tuen perusteena olevat lainsäädännökset, talousarvioehdotuksen selvitysosien teksti, lyhyt kuvaus.

## Asiahakemisto

Arviointikriteerit 6, 80-85  
Budjettivalta 26, 58, 64, 86, 142, 161, 171-  
Capture 28, 30, 35, 39, 42, 61-, 73-74, 182, 196  
De minimis 118-119, 165-166  
Dynaaminen tehokkuus 3, 81, 86  
Edullinen laina 91, 133, 168  
Energiapolitiikka 143-145, 122, 158, 180  
Energiatuki 121, 144, 153, 173, 188,  
202, 212-213, 218, 242  
Ennakkohyväksyntä 163, 178  
Erityinen intressi ks. yksityinen intressi  
Finalistinen tulkinta 23-25, 47, 60  
Finanssihallinto-oikeus 12, 35, 169, 208, 211, 239  
Hallinto-oikeus 9, 13, 61-62, 67, 77, 185, 191-, 239  
Harkintavalta 60, 72-, 88, 114, 140, 157, 176,  
184-, 195, 220, 242  
Hyvä hallinto 5, 193  
Ilmastopolitiikka 57, 157, 180, 248, 254  
Ilmoitusvelvollisuus 163-  
Investointituki 88, 120, 145, 153, 180, 184,  
206, 210, 213, 223, 242, 244  
Julkinen tuki määritelmä 3, 164  
Kauppavaikutus 115-  
Kilpailukyky 4-6, 16, 39, 82, 84, 94, 143,  
154, 180, 205, 216, 231  
Kilpailun vääristyminen 88, 165, 217, 228  
Kustannustehokkuus 3, 53, 80, 84-85, 172  
Markkinasijoittaja-periaate 102-  
Nopeutettu poisto-oikeus 149, 176, 252  
Ohjauskeino 3, 9, 18, 30, 41, 48-, 79, 122, 127,  
165, 176, 211, 215, 255  
Olemassa oleva tuki 162, 165  
Poliittinen päätöksenteko 33, 54, 57, 66, 70, 140, 199  
Public choice 30, 33, 54-, 256  
Päämies-agentti teoria 9, 61, 64-, 71, 76-, 194, 231  
Regulatory capture ks. capture, sääntelyloukku  
Rent seeking 30-, 54, 59-, 125, 188  
Ryhmäpoikkeus 117, 162  
Selonottovelvollisuus 203  
Suora tuki 91  
Syrjäytymisvaikutus 210, 215  
Sääntelykriteeri 69, ks. myös arviointikriteeri  
Sääntelyloukku 30, 42, 74, 182, 188, 194  
Takaisinperintä 8, 14, 26, 163-, 166, 189, 203,  
226, 237-, 243-  
Tehokkuus mm. 3, 10, 16  
Teleologinen tulkinta ks. finalistinen tulkinta

Tiedonantovelvollisuus 202-  
 Tukihakemus vireillepano 200-  
 Tukiohjelman tavoitteet 26, 79, 126, 155, 172, 179, 183,  
 203, 215-, 226, 245  
 Tukipäätös harkinta 134, 166-  
 Tukipäätös julkisuus 193-  
 Tukipäätös perustelut 197-  
 Tukipäätös tukiehdot 190-  
 Tukiviranomainen 76, 158-  
 Tulossopimus 155, 190  
 Vaikuttavuus 29, 41, 51, 64, 81, 124, 170,  
 181, 189, 203, 239  
 Valmistevero 1, 28, 85, 89, 92, 94, 109-, 140-,  
 157-, 185, 199, 207  
 Valtion varoista 93, 100, 110, 121, 160, 167, 189, 237  
 Valtiontuki määritelmä taloudellinen etu 100-, 115, 140, 237  
 Valtiontuki määritelmä 95-, 101, 109, 237  
 Valtiontuki luokittelu 108, 132, 199, 213  
 Valtiontuki määritelmä valikoivuus 95, 100-, 113-, 181, 237  
 Verotuki mm. 8, 13, 26, 58, 76, 79, 91, 109,  
 114, 121-, 130, 137, 140, 153-, 166, 176  
 Vesiensuojelu 22, 122-, 180, 248-  
 Vähäinen valtiontuki 118, ks. myös de minimis  
 Yksityinen intressi 39, 54, 58-, 141, 188  
 Yleinen etu 31-, 192, 198, 253  
 Ympäristöpolitiikka mm. 1, 18, 27, 40, 52-, 80, 122-  
 Ympäristönsuojelu mm. 79-, 85-, 119-, 121-, 200-  
 Öljynsuojarahasto 143, 189